

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1979

SUMARIO

El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico <i>Robert T. Brown</i>	7
La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano <i>Jorge Graciarena</i>	41
El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana <i>Gerson Gomes y Antonio Pérez</i>	57
Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana <i>Carlos A. de Mattos</i>	79
La economía brasileña: los caminos hacia los años ochenta <i>Pedro Sampaio Malán</i>	97
El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo <i>Gary P. Sampson</i>	109
Política económica: ¿ciencia o ideología? (Segunda parte) <i>Carlos Lessa</i>	127
Algunas publicaciones de la CEPAL	155

La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano

Jorge Graciarena*

La estrategia de las necesidades básicas se ha debatido intensamente en los foros internacionales durante los últimos años, pero todavía existe cierto desconocimiento respecto a su contenido y a los factores económicos y políticos que favorecerían su surgimiento y consolidación. Por ello, el autor comienza por definirla con claridad y para lograrlo la contrasta con otras estrategias, en especial las orientadas a erradicar la pobreza y aquellas otras que combinan de manera ecléctica elementos de varias alternativas.

Una vez definida, destina el núcleo del artículo a analizar algunos requisitos políticos nacionales e internacionales de la estrategia de necesidades básicas. En cuanto al orden político interno, subraya que para poder fructificar ella debe basarse en un régimen político que, sustentado en una comunidad participante y organizada que controle el aparato del Estado, oriente y fortalezca su puesta en marcha y simultáneamente pueda vencer los innumerables obstáculos que se le opondrían. Las relaciones internacionales requerirían el establecimiento de un nuevo orden que considere las necesidades básicas como su objetivo central, del tipo propuesto en la denominada '*collective self-reliance*'.

Dados estos requisitos políticos, y otros que también considera, juzga escasas las probabilidades de que esta estrategia se adopte a corto plazo en América Latina. Sin embargo, tomando en cuenta el vertiginoso dinamismo del tiempo histórico y las sinientes de cambio que trae aparejado, no cree un ejercicio inútil comenzar a delinear los rasgos más precisos de esta 'utopía concreta'; nadie debería sorprenderse si en pocos años más llega a ser el horizonte más probable de nuestros pueblos.

*Director de la División de Asuntos Sociales de la CEPAL.

1. Dos propuestas antitéticas: pobreza versus necesidades básicas

En este rápido examen de algunas propuestas recientes sobre pobreza y necesidades básicas (NB) concentraremos la atención sobre un grupo reducido aunque significativo de ellas, las que se indican con las letras A y B al pie de página.¹ Se han escogido estas dos propuestas porque ellas representan adecuadamente las posiciones polares del amplio espectro de alternativas y posibilidades hipotéticas que se proponen hoy en día y dominan el debate internacional. De este modo será posible percibir con mayor nitidez sus diferencias y aclarar algunas de las razones que las han convertido en motivo de confrontación. En lo esencial, se trata de distinguir en qué consisten las más netas e influyentes propuestas acerca de la pobreza y las NB cuando son contrastadas una con otra, en un amplio contexto de referencia y como opciones posibles, no sólo frente a los problemas de carencia y miseria masiva, sino también como verdaderas alternativas de desarrollo y transformación social.

Estas propuestas son muy diversas en esencia, sea por sus presupuestos axiológicos e ideológicos, sus fundamentos y propósitos, el campo temporal que cubren y su cobertura social y política. Si se atiende a su relación con el orden social vigente se puede formar con ellas una escala que va desde la aceptación del

¹Dichas propuestas son:

- A. *Pobreza*. Se tienen en cuenta principalmente las propuestas del Banco Mundial contenidas en su *The Assault on World Poverty*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975, que contiene, además, el discurso de McNamara en Nairobi (Anexo 15, p. 90 y ss.). También el *World Development Report, 1978*, Washington, Banco Mundial, 1978, capítulo IV, que reproduce la posición básica del trabajo anterior.
- B. *Otro desarrollo y necesidades básicas*. En primer lugar, el planteo de las NB del Informe Hammar skjöld 1975, titulado *Qué hacer: Otro desarrollo (Development Dialogue)*, Uppsala, Suecia, 1975, Nos. 1/2, y el conjunto de estudios "Towards a Theory of Rural Development" en *Development Dialogue*, Uppsala, Suecia, Dag Hammar skjöld Foundation, 1977: 2. Puede verse además el libro colectivo de Marc Nerfin (comp.), *Hacia otro desarrollo: Enfoques y estrategias*, Siglo XXI, México, 1978. Todos estos trabajos se consideran como formando un conjunto relativamente homogéneo. También dentro de esta línea se puede ubicar al estudio de la Fundación Bariloche; *Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*, Bogotá, International Development Research Centre, 1978.

statu quo (Banco Mundial) hasta el rechazo radical de los grandes sistemas sociales vigentes y aun de la civilización industrial ('otro desarrollo').

Se pueden ordenar en el mismo sentido por su grado de inclusividad; mientras que la primera no es mucho más que una limitada política de pobreza, compuesta de paliativos afines con cualquier orden político y estilo de desarrollo, las del 'otro desarrollo' son propuestas de reorganización total del orden social interno e internacional, no menos que de la personalidad individual y social.

La primera intenta aportar soluciones sólo al problema de la pobreza masiva vista como situación anómala que debe 'erradicarse' del cuerpo social; secundariamente, se preocupa por el crecimiento de la población y la distribución del ingreso; en cambio, el 'otro desarrollo' apunta a un espectro más amplio de problemas que van desde la alimentación y los recursos naturales no renovables, pasando por la población y el balance ecológico, hasta la democracia, el orden internacional, la justicia social y la superación de la alienación humana, y los concibe a todos como un complejo interrelacionado y mutuamente dependiente. La mera posibilidad de comprar una 'canasta de necesidades' no es de ninguna manera suficiente; lo que esta propuesta pone en cuestión es el logro del desarrollo pleno de la condición humana.

En consecuencia, la disparidad sustancial entre estas propuestas es tan considerable que la mayoría de las comparaciones que suelen hacerse son arbitrarias por estar fuera de contexto. Precisamente, el trazado de este contexto significativo de referencia es el motivo principal de estas notas, las que no preten-

den otra cosa que aportar elementos que eviten esta difundida falacia de interpretación.

Dentro de una perspectiva inmediatista, se puede afirmar que los planteos del desarrollismo convencional acerca del problema de la pobreza tienen el carácter de una erradicación o extirpación que debe realizarse sin postergar ni reducir el crecimiento ni alterar fundamentalmente los rasgos estructurales de la economía y el poder y, más en general, la dinámica del estilo de desarrollo vigente.² La pobreza se torna así un problema autocontenido y marginalizado, sin proyecciones sobre otros ámbitos estructurales y procesos sociales más amplios. De allí que la mayoría de sus propuestas sean asistenciales y paternalistas (canalización de recursos de arriba hacia abajo para superar el 'umbral de pobreza') y se encuentran habitualmente al margen de las políticas y estrategias generales de desarrollo.

De un modo u otro se descuenta que la acción benévola de la 'mano invisible' y de las fuerzas del mercado activarán el 'goteo' (*trickle down*) y, con ello, se mitigarán las carencias principales de los pobres hasta que puedan superar las llamadas brechas de pobreza. Se sostiene que esto ya está ocurriendo y que finalmente se integrará a los pobres y marginales en la dinámica del desarrollo capitalista. El considerable crecimiento reciente de la economía latinoamericana ha hecho pensar a algunos que una elevada proporción de los pobres se encuentra en una situación próxima a los umbrales de la pobreza y que su importancia relativa está disminuyendo rápidamente. De ahí que podrían reunirse los recursos necesarios para aliviarlos sin sacrificios excesivos e intolerables para las capas de altos ingresos. Nada impide en consecuencia que la erradicación de la pobreza sea propuesta como una posibilidad compatible con la continuidad de un estilo de desarrollo concentrador y de una sociedad consumista para minorías.

C. Otras propuestas han tratado de combinar el planteo situacionista de la pobreza con el enfoque transformador de las necesidades básicas. Un importante esfuerzo en ese sentido lo constituye el informe de la OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial*, Ginebra, OIT, 1976, y por la *declaración de principios* aprobada por la Conferencia Mundial del Empleo, Ginebra, junio de 1976. También el trabajo del Banco Mundial, *Redistribution with Growth*, IBRD, Washington, 1974, se sitúa en esta línea intermedia, ecléctica en un sentido y reformista en otro.

²La idea de 'estilo de desarrollo' se entiende aquí tanto como un modo de crecimiento y funcionamiento de la economía interna y de su inserción internacional, cuanto como una estructura de relaciones de dominación. Véase al respecto J. Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, N.º 1, Primer semestre de 1976.

El enfoque del 'otro desarrollo', que pone el acento en la satisfacción de las necesidades básicas, parte de un supuesto muy diferente, que es el de suponer de partida la liquidación de la pobreza como la consecuencia de una reorganización profunda de la sociedad y la convivencia humana. A diferencia del enfoque de la pobreza, que es altamente maleable y mimético (en estas propiedades se funda gran parte de su credibilidad y capacidad de apelación para los sectores tecnocráticos y hegemónicos), el de las necesidades básicas se propone explícitamente como meta el logro de un modelo de sociedad igualitaria. En algunos casos, este modelo tiene ya su rótulo: la Fundación Bariloche propone un socialismo participatorio y antiburocrático. En varias propuestas del 'otro desarrollo' hay una elaborada explicación de este modelo utópico que contiene las principales características de la 'nueva sociedad'. Y en esa sociedad distinta —se afirma— no habrá pobres porque las necesidades básicas serán satisfechas cuando se efectúen los cambios propuestos como requisitos del nuevo modelo societal.

Como podrá apreciarse aquí, ya no es posible establecer un orden de más a menos entre pobreza y NB porque las diferencias no son agregativas y los presupuestos de partida y sus objetivos difieren radicalmente. En un caso, la erradicación de la pobreza se encuentra al final del camino, en tanto, que en el otro la satisfacción de las necesidades básicas se constituye desde el comienzo en el principio estructural de un modelo de sociedad donde la situación carencial de pobreza está en principio excluida como posibilidad real.

Todas las propuestas consideradas se basan en un diagnóstico, implícito o explícito, que contiene una evaluación del presente y una hipótesis sobre cuál será el escenario futuro que prevalecerá. El enfoque de la pobreza postula —como ya se dijo— la continuidad del orden social capitalista actual, mientras que el de las necesidades básicas parte de la convicción de su próxima e irreversible declinación. Los más radicales no contemplan ni siquiera la posibilidad de una adaptación feliz que prolongue indefinidamente su presente agonía. Para algunos, en el futuro a largo plazo no hay lugar más que para regímenes autoritarios de

tipo corporativista o para un socialismo participacionista, pero no para un capitalismo de mercado. Aunque no siempre explícitamente los trabajos del 'otro desarrollo' y de la Fundación Bariloche comparten esta posición. A largo plazo el capitalismo consumista está condenado sin apelación posible, y no sólo porque es injusto e inhumano, sino también porque es predatorio y destructivo, e incapaz al mismo tiempo de enfrentar y resolver los desafíos del futuro. Más aún, se lo sindicó como el responsable en gran medida de las amenazas existentes para el porvenir humano. Veamos esto en el balance final de la Fundación Bariloche.³

Para entender bien el sentido de estos planteos, es necesario tener en cuenta que, sin excepción, todos los llamados 'modelos mundiales' derivan de admitidas motivaciones generadas por una presunta situación de amenaza, sea ésta ecológica, natural o poblacional, de una revolución social o de un colapso de la civilización. Acaso esta común anticipación de una catástrofe posible sea la mayor constante de las varias y disímiles propuestas. Aparece en el discurso de McNamara cuando lanza el 'asalto a la pobreza' del Banco Mundial,⁴ y en el planteo inicial del Informe Hammar skjöld,⁵

³"En conclusión, el crecimiento económico, conservando la actual distribución del ingreso, significa, en el mejor de los casos, demorar por casi dos generaciones la meta de una humanidad liberada del sufrimiento y la miseria. Implica también la necesidad de destinar entre tres y cinco veces más recursos materiales para alcanzar el objetivo deseado, multiplicando así la presión sobre el medio ambiente; todo esto para mantener el consumo dispendioso de las minorías privilegiadas. ... Por último, el modelo demuestra, dentro de las limitaciones que necesariamente tiene este tipo de trabajo, que el destino humano no depende, en última instancia, de barreras físicas insuperables, sino de factores sociales y políticos que a los hombres compete modificar. Nada fácil es la solución, porque cambiar la organización y los valores de la sociedad, como lo prueba la historia, es mucho más difícil que vencer las limitaciones físicas. Intentarlo, sin embargo, es el único camino abierto hacia una humanidad mejor.

"Se podría decir que esta propuesta es utópica, y que sería más realista postular soluciones que implicaran una modificación menos radical de las estructuras sociopolíticas del mundo. A quienes sostienen esa posición, cabe recordarles lo que escribiera John Stuart Mill hace ya un siglo: 'Contra un gran mal, un pequeño remedio no produce un pequeño resultado; simplemente no produce ningún resultado.'" Fundación Bariloche, *¿Catástrofe o nueva sociedad?*, op. cit., pp. 122 y 125 (subrayados agregados).

tanto como en el título mismo del estudio de la Fundación Bariloche.⁴

Mientras que en el caso del Banco Mundial su propuesta considera principalmente la situación de pobreza como fuente de amenaza para el *statu quo*, los otros admiten de entrada los grandes problemas tratados en reuniones mundiales de las Naciones Unidas sobre alimentación, población, empleo, recursos naturales y medio ambiente, vinculándolos con el debate crítico sobre el futuro de la civilización industrial y los pronósticos que indican la posibilidad de un cambio de sistema histórico.

El enfoque de la pobreza considera como constante la estructura sociopolítica cuando la aceleración histórica alcanza ritmos insospechados e inéditos. La propuesta del Banco Mundial se reduce, en sustancia, al incremento de la productividad de los pobres rurales y los marginados urbanos para mejorar su ingreso. Así lo expresó el propio McNamara: "... el problema básico de la pobreza y el crecimiento en el mundo en desarrollo puede expresarse de manera muy simple. El crecimiento no está alcanzando a los pobres de modo equitativo, ni éstos están contribuyendo en forma significativa al crecimiento. En consecuencia, es necesario reestructurar las estrategias del desarrollo a fin de ayudar a que los pobres logren una mayor productividad". (Del prefacio de *The Assault on World Poverty*, p. V; subrayados agregados.)

Es evidente entonces que se trata de una propuesta centrada sobre un problema específico y con una solución de alcances bien limitados: reducir el dualismo estructural y la mar-

ginalidad social por la vía principal de la elevación de la productividad de los pobres, con la esperanza, al mismo tiempo, de que esto acelere la reducción del crecimiento demográfico y resuelva de rebote el problema de la población.

Se trata de una típica solución conservadora y tecnocrática, porque todo depende de la conformidad gubernamental (p. 4) y se basa en parámetros histórico-estructurales que no cambian, sino que, por el contrario, se trata de preservar como relevante objetivo final. De donde la preocupación por lo que la amenaza significa como posibilidad de cambio del sistema de dominación. Por lo tanto, el presupuesto fundamental de los planteos sobre la pobreza es la necesidad de asegurar la continuidad del sistema social, y esto se presenta no sólo como una posibilidad factible, sino también como una condición histórica necesaria para la supervivencia de la presente civilización industrial y del capitalismo. En este caso, la revolución social es la amenaza temida que se lucha por evitar, mientras que para la propuesta del 'otro desarrollo' ella constituye la esperanza que abre la posibilidad de un futuro más promisorio.

No es posible por lo tanto que la alternativa de las NB pueda ofrecer proposiciones de política y recetas para planeación tan específicas como las de la pobreza, ya que implica en su mismo origen un reordenamiento total de la sociedad. Por más que se lo planteen las propuestas del 'otro desarrollo' no pueden ir mucho más allá de la elaboración de fórmulas políticas generales, de ahí que su fuerza principal esté en su capacidad de apelación social. Como su concreción histórica aún no se ha

⁴McNamara advierte sobre la posibilidad de una revolución social en los siguientes términos: "El problema real reside en [saber] si una dilación indefinida será políticamente prudente. Una situación cada vez más inequitativa habrá de plantear una creciente amenaza a la estabilidad política. Si, en último término, los gobiernos fracasaren en dicho esfuerzo (en procura de soluciones viables al enorme problema de la pobreza absoluta), temo en tal caso que de muy poco valdrán sus éxitos en otros campos". R.S. McNamara, "The Nairobi Speech", en World Bank, *The Assault on World Poverty*, p. 94 (subrayados agregados).

⁵El Informe Hammar skjöld recuerda que "los problemas puestos sobre el tapete, ya sean la alimentación, la energía, la población, el medio ambiente, cuestiones económicas y monetarias o los límites al crecimiento, son solamente los signos más evidentes del 'gran desorden

bajo el cielo". Luego menciona como causas de la crisis la pobreza, la alienación, las relaciones internacionales, las instituciones y "los crecientes sentimientos de frustración que trastornan las sociedades industriales". En seguida agrega: "La situación no puede ser bien comprendida o solucionada, a menos que se la discierna como un todo". (p. 5, subrayado agregado).

⁶La Fundación Bariloche admite la amenaza tal como la plantea el Club de Roma en su estudio sobre 'los límites del crecimiento' donde se prevé la posibilidad de agotamiento de los recursos naturales y del crecimiento económico debido a la explosión demográfica. Véase en la Introducción (*¿Catástrofe o nueva sociedad?*, op. cit., pp. 11 y 13 y ss.).

producido —caso bien distinto del enfoque de pobreza que se inserta en un orden social ya constituido y operante—, para lograrlo es indispensable convencer, atraer y aglutinar fuerzas sociales, elaborar una ideología y proponer una estrategia de un carácter muy distinto, más bien de acción social y política que el marco de un nuevo proyecto social, nacional e internacional, que de planeación y programación dentro del *statu quo*.

2. La propuesta de las necesidades básicas como utopía concreta

En suma, lo que se propone con las NB es una tarea para hombres de gobierno, políticos e intelectuales, de donde su carácter primordial de 'utopía concreta'. Cabe recordar que el Informe Hammarskjöld fue preparado especialmente para el VII período extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1975) y dirigido a los países del Tercer Mundo que entonces promovían la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional. Por eso mismo tiene una fisonomía más semejante a la de un manifiesto político que a la de una estrategia parcial apropiada para planificadores. Su posibilidad histórica dependerá más que todo de su congruencia con la crisis que diagnostican y de su capacidad de apelación a quienes sientan su 'llamado' y se vean en peligro. La fuerza que pueda engendrar y orientar en un sentido racionalmente compatible con la solución de la crisis constituirá el único contexto legítimo para evaluarla y someterla a crítica.

A menudo se descartan las propuestas del 'otro desarrollo' calificándolas de utópicas, con un evidente sentido peyorativo, porque propician profundas y fundamentales transformaciones estructurales e institucionales. En cambio, se prefiere el enfoque de la pobreza como más realista y ajustado a los hechos, porque se concreta a un problema que se supone limitado y bien definido, ajeno por tanto a cualquier divagación utópica, tan fuera de lugar en los pragmáticos ambientes tecnocráticos.

En rigor, los aspectos utópicos no son en modo alguno ajenos al enfoque tecnocrático, aunque la utopía no se encuentre expresamen-

te manifiesta, o pueda ser vehementemente rechazada como ajena a su 'verdad técnica'. Porque es tan utópica la postulación de una edad de oro futura que sea la mera extrapolación del presente, como la de un porvenir distinto que resulte de su transformación radical. Apostar a la continuidad del presente orden social a mediano y a largo plazo puede ser tan utópico (en el sentido de irrealista) como hacerlo por su transformación radical. Una y otra posibilidad nunca dejarán de ser conjeturales, ni tampoco de ser posibles. Todo dependerá entonces de la calidad predictiva de la conjetura, de la manera como se ajusta a las condiciones existenciales, experiencias vitales y motivaciones de las personas y, más que eso, de su capacidad para inducir los cambios que propone.

Como bien lo recuerda la Fundación Bariloche (pp. 7 y 108), una propuesta de este género, 'catastrofista' y transformadora, tiene siempre, y en algún grado, el carácter de una 'profecía autocumplida' (*self-fulfilling prophecy*), esto es, una profecía que induce y crea las condiciones para su propio cumplimiento, cuando se dan, claro está, las circunstancias históricas propicias para ello. Lo primero que cuenta es el impulso inicial, una idea que cuaja socialmente porque responde a una necesidad vital, intensa y profunda. Ella muy bien podría ser la desencadenante del proceso. El Informe Hammarskjöld titula su Introducción: "Poner en marcha el proceso de cambio"; y la encabeza con un proverbio chino que dice: "Hasta el viaje más largo comienza con el primer paso".

Este tipo de reflexión y propuesta voluntarista (*wishful thinking*), que intenta ser un mito en gestación a la espera de tornarse una idea-fuerza, supone mayores riesgos intelectuales para sus proponentes que la tácita defensa de la continuidad del *statu quo*. En tiempos normales nada parece más firme y seguro que él; pero cuando muchas cosas que parecían estables y seguras se desvanecen en el vacío o se desmoronan rápidamente y se entra a los que Toynbee llama 'tiempos revueltos', no pocas de las viejas convicciones vacilan y las seguridades de la duración del orden vigente se debilitan y tienden a esfumarse. Por esa vía se entra a la ancha avenida de la crisis. Es-

ta funciona como un mecanismo de retroalimentación que crea sus propias fuerzas de inercia que la proyectan más allá de su impulso inicial, y hacia un horizonte histórico que puede traer su superación parcial o total o, por el contrario, el caos y la disociación.

Continuidad, cambio: ¿quién podría demostrar fehacientemente la posibilidad de una u otro? El dilema intelectual de optar se puede resolver de varias maneras, sea por el camino de las convicciones ideológicas y axiológicas, sea por una indecisión paralizante. Sin embargo, si se juzgan estas posibilidades como juicios de realidad, esto es, por su capacidad de representar situaciones concretas y procesos reales y se advierte que las tendencias históricas comienzan a perfilarse de otro modo y a cambiar su rumbo, los viejos y los nuevos paliativos dejan de ser operantes y la oportunidad del cambio parece imponerse por su peso. Puede aducirse que continuidad y cambio son alternativas compatibles. Pero esto es una especie de 'gatopardismo' afín al enfoque de pobreza, pero totalmente incongruente con la propuesta del 'otro desarrollo', porque ésta pretende, ni más ni menos, ser la simiente de una 'nueva sociedad'.

Por lo tanto, nada sería más arbitrario que poner todo esto en un mismo plano y considerarlas como alternativas relativamente intercambiables. Las propuestas de las NB no pueden ser juzgadas por lo que no tienen ni pueden tener, y menos aún deben ser situadas fuera del contexto intelectual y problemático que les dio origen y al cual se refieren, esto es, a la amenazante polémica abierta por los estudios del Club de Roma, los informes de las conferencias mundiales sobre alimentación, población, medio ambiente y empleo, y, sobre todo, por la discusión sobre la viabilidad del capitalismo y su capacidad para resolver los grandes problemas presentes y futuros de la humanidad.

El enfoque de la pobreza tiene muy poco que ver con este plano, pues apunta en otra dirección distinta, a una distancia mucho más corta y a problemas de una envergadura considerablemente menor. Es —y no pretende ser más que eso— una estrategia política de paliativos, de carácter inmediateista, sólo para seguir adelante y conservar el presente *statu quo*.

3. Sobre otras propuestas eclécticas

Se ha realizado por cierto una considerable cantidad de esfuerzos tendientes a aproximar las propuestas de pobreza con las del 'otro desarrollo'. Estas tentativas se efectúan en dos sentidos, a menudo combinados. El primero consiste en establecer una secuencia temporal, a veces indefinida, entre satisfacción de las necesidades materiales y no materiales. El otro adquiere la forma de una reducción de estas últimas a la provisión masiva de servicios sociales básicos de segunda clase (salud, educación, esparcimiento) y sin mayores transformaciones estructurales (asistencialismo). En todo caso, ambos suponen siempre transferencias de recursos de diverso orden y algún grado de redistribución del ingreso; pero siempre también de arriba hacia abajo, sin plantearse la ampliación de la participación social y política como un requisito del proceso de 'democratización fundamental',⁷ que es esencial para el 'otro desarrollo'.

Lo que destaca algunas de estas tentativas de formular propuestas conciliatorias que sobrepasen los limitados planteos sobre pobreza, es su esfuerzo por acomodarse a la situación histórica estimando en forma objetiva y realista la viabilidad de realizar las transformaciones, con la mayor amplitud y llegando hasta sus causas estructurales, que se juzgan necesarias y posibles para resolver el problema de las NB. En esto radica su principal mérito. No obstante, les resulta difícil zafarse de la ambigüedad esencial de resolver la desigualdad estructural de las clases sociales sin enfrentar a las fuerzas dominantes en la sociedad, cuando su apoyo es esencial para el logro de sus metas de erradicación de la pobreza, con paz social y dentro del *statu quo*.

En algunos razonamientos incrementa- listas referentes a los *trade-off* posibles entre NB y crecimiento productivo, parece suponerse que las NB pueden significar un freno para el crecimiento, y este argumento es esencial en el enfoque de la pobreza. Por consiguiente,

⁷Uso este concepto con el mismo sentido que le dio Karl Mannheim, *Libertad y planificación social*, trad. de Rubén Landa, México, FCE, 2.ª ed., 1946.

se afirma que si así fuera habría que evitarlo optando por el crecimiento en vez de las NB. Pero el asunto es mucho más complejo que un juego de "suma-cero", donde uno gana y otro pierde. En el enfoque de las NB su conciliación posible con el crecimiento no sería viable en modo alguno con el presente modelo de crecimiento, que en esencia es excluyente, sino con otro estilo de desarrollo afín a las NB, es decir, con objetivos distintos tanto en la economía (empleo, distribución del ingreso, estructuración de la producción, la oferta y demanda de productos) como en la sociedad y la política (sociedad más abierta, pluralista, democrática, participante).

De manera que carece de sentido la afirmación de que las NB constituyen una amenaza para el crecimiento *en general*, porque lo que realmente está en cuestión es el *vigente* estilo de crecimiento y desarrollo capitalista. Y no cabe duda de que éste sí se verá inevitablemente afectado por una estrategia amplia de satisfacción de las necesidades humanas básicas. Con él no hay *trade-off* posible si se pretende conservar su presente carácter. Cualquier compatibilización de las NB con el crecimiento —que es perfectamente posible— requiere una modificación estructural, aunque sea gradual, del estilo vigente del capitalismo periférico latinoamericano.⁸

4. Las necesidades básicas y los estilos políticos latinoamericanos

Si se atiende a las reflexiones anteriores, el concepto de satisfacción de las NB es no sólo considerablemente más inclusivo que el de pobreza, sino que para ser puesto en práctica implica transformaciones económicas y sociales de mayor envergadura y profundidad. En algunos documentos internacionales recientes se afirma que el enfoque de las NB no sólo requiere la transferencia de recursos a los pobres, ya sea en el plano nacional o internacional: el

⁸Sobre los desajustes estructurales y el modo conflictivo de crecer del capitalismo puede verse: Raúl Prebisch, "Una crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, N.º 1, primer semestre de 1976, así como, del mismo autor, "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", en el N.º 6, segundo semestre de 1978.

logro de tal enfoque requiere de una *reestructuración de las instituciones*, ya sea el sistema de créditos, las pautas del intercambio comercial, las estructuras del mercado, el desarrollo de la tecnología o el *poder político*. Asimismo se argumenta que *a menudo se necesita una reestructuración drástica del poder político y económico si se han de extender los frutos del desarrollo a la vasta mayoría de la población*. En consecuencia, lo que se propone consiste ni más ni menos que en una profunda transformación social y política tal, que muy probablemente exceda los límites de variación deseables, o más aún, tolerables por parte de los grupos en el poder de la gran mayoría de los países de América Latina. Para muchos de sus *élites* todo esto les sonará como una invitación a hacerse el *'harakiri'*.

Una "drástica reestructuración del poder económico y político" y de "las instituciones" económicas (crédito, comercio, mercado, tecnología) en beneficio de la más "vasta mayoría de la población", es algo que quizá podría ocurrir insensiblemente y sin resistencia en un plazo muy largo, y aún así, sólo cuando dichas transformaciones fueran al mismo tiempo facilitadas por tendencias tales que podrían calificarse como un "azar histórico favorable". En todo caso, no será sin conflictos que se impondrán las fuerzas de cambio, y aun así esto requeriría un tiempo excesivo para la capacidad de espera de los sectores expectantes.

De otro modo, si se pretendiera poner en práctica 'drásticamente' las propuestas del 'otro desarrollo', o sea con rapidez, resolución y en su totalidad, parece seguro que enfrentarían una resistencia formidable de los grupos privilegiados que actualmente controlan los principales medios y fuentes de poder económico, social y político, y se benefician con el estilo de desarrollo vigente. Así planteadas las cosas, la propuesta de las NB entraña la necesidad de una verdadera revolución, por consiguiente será rechazada por las clases dominantes como una amenaza contra el orden establecido.

Considero que ésta es la razón principal del 'enfriamiento' del interés de los gobiernos de la gran mayoría de los países de América Latina hacia las NB. De ahí que la mayor conciencia que están adquiriendo respecto de

su significado concreto de amenaza para la persistencia del orden hegemónico establecido los esté alejando de posiciones recientes donde, por lo menos normativamente, se aproximaron a ellas. Me refiero en especial a la aprobación de las evaluaciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) realizadas en América Latina (Quito, 1973; Chaguaramas, Trinidad y Tabago, 1975, y Guatemala, 1977), donde se realizó una apreciación crítica del desarrollo latinoamericano desde el punto de vista de los beneficios sociales para el pueblo, y los gobiernos propusieron medidas y estrategias de desarrollo destinadas a corregir las reconocidas desviaciones registradas (concentración del ingreso, desempleo y subempleo, pauperización, consumismo, turgurización urbana, etc.) de un elevado crecimiento económico sin bienestar social generalizado, esto es, con masas considerables marginadas de los beneficios de la modernización económica y situaciones de pobreza ampliamente difundidas. También es cierto que muy pocas de las recomendaciones más importantes fueron puestas en práctica y que el crecimiento económico de la gran mayoría de los países de la región mantuvo sin mayores variantes sus características concentradoras y socialmente distorsionadas, excluyentes e inequitativas.

Para entender mejor el sentido de estas reflexiones respecto a la viabilidad de las NB como propuesta alternativa parece necesario poner en claro cómo se entiende la presente configuración de los estilos políticos latinoamericanos. En nuestra opinión, y dicho muy brevemente, uno u otro, o una combinación de los siguientes regímenes políticos, prevalece actualmente en América Latina:⁹

— *Autocracias tradicionales*. Generalmente personalistas, familísticas y oligárquicas; son regímenes corrientes en algunos países de escaso desarrollo y combinan una dominación centrada en un líder caudillesco con apoyo militar y aliados con grupos nacionales de interés y corporaciones transnacionales. Sobre todo centroamericanos y caribeños son regímenes cuyo próximo ocaso histórico se hace cada vez más evidente.

— *Autoritarismos tecnocráticos*. Sus gobiernos pueden ser institucionalmente militares o civiles con respaldo y control militar. Aunque aliados con sectores minoritarios, funcionan en un estado de gran aislamiento con respecto a la sociedad civil. Hay una reducción muy considerable de la sociedad política participante, la que se obtiene mediante un amplio uso de medios coercitivos, derivados de la hipertrofia política del Estado, todo lo cual facilita a los sectores tecnocráticos el diseño y aplicación de estrategias de crecimiento que generan fuertes resistencias sociales porque son altamente concentradores del ingreso en beneficio de los antiguos y nuevos grupos que forman parte de la coalición dominante, pero que se imponen pese a todo en nombre de las más monopolíticas ideologías económicas. Como estos regímenes carecen de consenso popular mayoritario, pasan por una crisis continua de legitimidad que aumenta su necesidad de imponerse por medio de la represión. En estos casos las políticas económicas han acentuado considerablemente la transnacionalización de la economía, con esquemas de amplia apertura externa e inserción en el mercado internacional, donde se vinculan y asocian corporaciones transnacionales con élites nacionales en regímenes tecnocráticos y modernizantes, que desarticulan y reprimen los movimientos sindicales y populares.

— *Democracias elitistas*. Se caracterizan por ser de tipo *elitista*, aunque promuevan políticas populistas, porque en ellas la participación popular está sometida al control de vinculaciones clientelistas y prebendarias. El sistema hegemónico se funda en una base de alianzas limitadas y compromisos políticos y sociales inestables, debido sobre todo a crecientes y serios problemas de articulación política de nuevas capas y sectores ascendentes con creciente poder social, que resisten al paternalismo a veces benévolo, pero siempre autoritario imperante. En estos regímenes la democratización ha significado que la distribución del ingreso ha beneficiado principalmente a los sectores medios altos, pero igualmente continúa siendo muy inequitativa con respecto a la mitad inferior de la población que vive en situaciones de carencia y miseria extremas. En suma, es típico en estos casos un

⁹Excluyendo a Cuba.

desajuste entre el grado y extensión considerable de articulación de la sociedad civil y la baja capacidad de la sociedad política para dar cauce a la participación y aspiraciones de los sectores populares organizados. El problema de la legitimación popular del régimen político se torna así crucial.

Las alternativas futuras más probables de estos regímenes están encuadradas entre estos términos: una profundización de la democratización, esto es, su evolución hacia formas de mayor apertura política y participación popular en regímenes más efectivamente democráticos y en un marco ideológico pluralista, con claros objetivos de satisfacción de las NB; o una regresión hacia regímenes tecnocrático-autoritarios del tipo anterior.

Si se observan estos escenarios políticos latinoamericanos, no será difícil concluir que las razones para esperar una acogida favorable a políticas de NB tendrían que ser al menos débiles y contradictorias. En la medida que se apele a sus actuales gobiernos y círculos dirigentes, las reacciones serán —como lo están siendo— formalmente condescendientes y prácticamente negativas; y cuando pese a todo sean favorables, esta decisión dependerá de la presión y la ayuda internacional.

5. *La apertura externa y la transnacionalización de las economías latinoamericanas*

Las nuevas estrategias de desarrollo basadas en la apertura externa e internacionalización del mercado interno, que comenzaron a acentuarse desde mediados del decenio de los años 60 y las tendencias predominantes del cambio político, que cristalizaron con el establecimiento generalizado de regímenes autoritarios —muchos de ellos de naturaleza militar—, trajeron consigo una reducción considerable de la participación popular y la desmovilización política de la sociedad civil. Es en el contexto de estos nuevos estilos de desarrollo, de un cuño y sentido bien distintos a los de los anteriores regímenes políticos populistas que intentaban armonizar crecimiento económico con algún grado de desarrollo social, que se juzgan las propuestas de las NB. Las nuevas estrategias y políticas aperturistas intentan

generar una dinámica expansiva de la producción económica concentrada por un lado, en el sector externo (exportaciones e importaciones, financiamiento, tecnología, mayor participación de las corporaciones transnacionales) y, por el otro, en la diversificación interna de un mercado moderno, 'sofisticado' y miniaturizado, al alcance sólo de los grupos de altos ingresos. En síntesis, las tendencias predominantes en América Latina, durante la última década, han sido social y políticamente regresivas, si se las juzga con referencia a parámetros de satisfacción de las NB y democratización fundamental, o bien con respecto a las metas establecidas por la Estrategia Internacional del Desarrollo.

Las políticas de apertura externa y transnacionalización han hecho posible un rápido crecimiento de la producción en el sector moderno, aunque con pocas economías externas dinamizadoras del sector tradicional, que produce para el mercado interno y absorbe la mayor parte del empleo.

En lugar de un crecimiento sobre 'dos piernas' que permita a los sectores moderno y tradicional apoyarse y estimularse recíprocamente, se ha acentuado aún más la ya existente heterogeneidad estructural interna, con fuerte incidencia sobre los grados de desarrollo tecnológico y niveles de productividad, y con efectos regresivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y los niveles de vida populares.

Si bien se puede argüir que estos efectos indeseables de los modelos vigentes de crecimiento económico se han debido principalmente a una serie de encadenamientos causales inevitables y a la incapacidad de importantes sectores sociales para acomodarse a las reglas de juego de una 'economía libre de mercado', lo cierto es que el desajuste entre desarrollo social y crecimiento económico ha sido uno de los objetivos latentes (bajo costo y pasividad de la fuerza de trabajo) de estrategias económicas y políticas impuestas, coercitivamente, desde el Estado y por medios autoritarios, para atraer el capital extranjero, facilitando simultáneamente su penetración en el mercado internacional con productos de alta densidad de mano de obra y bajos precios. Con poca imaginación histórica y política se estu-

vieron imitando acriticamente los modelos de Hong Kong, Singapur, Taiwan, Malasia y otros mini-Estados capitalistas, cuyas economías exportadoras han crecido vertiginosamente al amparo de ventajosas situaciones geopolíticas, que pocas veces fueron tomadas en cuenta correctamente, cuando no se ha prescindido totalmente de ellas en la evaluación del éxito internacional de sus economías.

En verdad nada casual hay en este estado de cosas. Los sectores sociales que carecen de organización y poder, sea porque nunca lo tuvieron (los pobres y marginados) o porque su fuerza fue drásticamente disminuida o destruida por la represión (los trabajadores sindicalizados), han quedado al margen de las estrategias tecnocráticas de unas economías que ya no dependen de ellos para expandirse y beneficiar a las minorías privilegiadas. Se trata, sobre todo, de un problema de disposición de poder y racionalidad de objetivos, donde los círculos y grupos que controlan al Estado y otros importantes mecanismos de poder social disponen de grandes posibilidades para imponerse y mientras pueden lo hacen sin vacilar. Su ética social es esencialmente distinta de la que se invoca para justificar una estrategia de NB.

En este contexto político, puede parecer ingenuo tratar de convencer a sus beneficiarios de que hagan lo contrario de lo que se proponen y están realizando para satisfacer sus propios intereses y mantener un *statu quo* que los favorece. No será fácil ocultarles que las NB traen aparejada la necesidad imperiosa de reformas sociales y transformaciones estructurales que socavarán inevitablemente sus bases de poder y contra las cuales están tratando de precaverse, tanto en el frente interno como en el internacional.

La gran expansión de las relaciones económicas internacionales favoreció este modelo de crecimiento durante más de una década hasta que el impulso expansivo externo se redujo considerablemente con motivo de la crisis petrolera de 1973 y la recesión internacional de los años 1975 y siguientes cuando se produjo una caída sostenida del ritmo de creci-

miento regional.¹⁰ Las medidas proteccionistas de los países centrales contribuyeron al agravamiento de las crisis del modelo aperturista porque éste depende de una expansión continua de la demanda internacional, la que no se produjo al ritmo esperado y que, en algunos casos, tendió a mantenerse estacionaria cuando no a contraerse.

Las previsiones acerca de una posible persistencia de la recesión en los centros contribuyen más aún a acentuar la confusión reinante, la que se complica por el afloramiento de aspiraciones de grupos y demandas sociales y políticas que postulan un retorno a la expansión del mercado interno para las masas, y que por lo tanto son contrarias al estilo aperturista prevaleciente en la mayor parte de la región.

6. Las necesidades básicas y el nuevo orden internacional

Las propuestas de las NB no son compatibles con ningún nuevo esquema de división internacional del trabajo (NOEI). Uno de los grandes méritos del Informe Hammarskjöld fue precisamente demostrar que la satisfacción de las NB —en el sentido amplio, material y no material, tal como allí se las concibe— sólo puede ser llevada a cabo en el contexto de un nuevo orden internacional específico, que valore prioritariamente las relaciones entre países subdesarrollados basadas en el esfuerzo propio, el pleno aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales, en la libre y provechosa asociación entre ellos y en el respeto de su soberanía y derechos nacionales. Esta propuesta complementaria, denominada *collective self-reliance* (CSR) ha sido desarrollada en múltiples trabajos, particularmente del Foro del Tercer Mundo y de otros grupos interesados en la formulación de estilos alternativos de desarrollo.

Por contraste, es evidente que la nueva división internacional del trabajo que se está

¹⁰Cf. CEPAL, "La economía latinoamericana en 1978: Un balance preliminar", en *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, números 286-287, enero de 1979, cuadro 1, p. 2.

formando con la transnacionalización creciente de las relaciones económicas no constituye una base adecuada para un NOEI con el que se pretenda reducir, al mismo tiempo, las desigualdades internacionales y las extremas diferencias económicas y sociales internas. En países que no desean hacer concesiones a las NB, sus élites dominantes presionan por establecer un NOEI que no es compatible con ellas, ni menos aún con la CSR. Y esto es, en efecto, lo que parece estar ocurriendo en varios países grandes y medianos de la región latinoamericana, cuyos gobiernos propician un orden económico internacional que favorezca sus pretensiones exportadoras sin alterar la posición de dominio interno de sus círculos dirigentes ni transformar las bases sociales del bloque de poder. Su rechazo a los planteos de las NB se torna cada vez más enérgico y evidente.

Para entender mejor algunas de las afirmaciones precedentes parece necesario introducir un enfoque más general sobre la cuestión de las NB y su relación con el NOEI. En el presente escenario internacional se entrecruzan corrientes y fuerzas históricas que son contradictorias en cuanto a los tipos de estructuración que tienden a imponer a escala mundial. En primer lugar, está la contradicción entre la afirmación de la diversidad cultural e identidad histórica del Estado nacional frente a la emergencia de un orden internacional cada vez más interdependiente y centrípeto. Esto significa una creciente reducción del principio de soberanía nacional que recorta la autonomía operativa de los Estados y su posibilidad para decidir con libertad el manejo de su economía y su participación en las estrategias globales o regionales de seguridad. Ph. de Seynes ha señalado el contraste y las "profundas tensiones entre las necesidades de la nación y la fascinación que ejerce la imagen de un mundo único".¹¹

Una segunda contradicción, relativamente complementaria de la anterior, consiste en la divergente naturaleza y sentido de los dos

procesos de interdependencia global, que se entrelazan de muchas maneras. Con esto se alude a la ya mencionada internacionalización de los Estados, por un lado, y a la transnacionalización de la división internacional del trabajo, por el otro. Hay aquí algo más que una mera distinción académica entre relaciones políticas y económicas a escala internacional. La afirmación apunta más bien a señalar la naturaleza estructuralmente contradictoria y los antagonismos manifiestos y latentes que existen entre dos orbes de relaciones que si bien son analíticamente diferenciables se encuentran estrechamente interrelacionadas en la realidad.

Los actores principales de la internacionalización son los Estados nacionales, mientras las corporaciones transnacionales (CT) lo son de la transnacionalización. Estas dominan y controlan gran parte del flujo del dinero y el financiamiento internacional, los mercados de materias primas y productos intermedios y finales, la generación de innovaciones y la transferencia de tecnología, el transporte y las comunicaciones internacionales, así como la industria cultural masificada que influye fundamentalmente desde la formación de hábitos de consumo hasta la de ideologías políticas. A través de diversos órganos y asociaciones, clubes financieros, consejos y, sobre todo, de la Comisión Trilateral, las CT coordinan sus actividades e intereses, elaboran y difunden una ideología común (el neoclasicismo monetarista) e intentan formar una voluntad política a escala mundial, que a menudo influye decisivamente en el orden internacional de los Estados.

La imagen de la unidad del mundo y el tipo de interdependencia que se establece, difieren en uno y otro orden, aunque en modo alguno se hallen disociados. Estados capitalistas centrales y corporaciones transnacionales coexisten en una relativa simbiosis y mantienen una convivencia pacífica aunque no exenta de tensiones ni completamente convergente en sus acciones y objetivos. En el caso de las CT, la motivación de dominio parece ser tal que pretenden nada menos que poner el proceso de internacionalización al servicio de las necesidades de la transnacionalización. No faltan ya los anuncios de quienes ven al Estado nacional como una entidad históricamente

¹¹Philippe de Seynes, "La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas", *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1977, N.º 3, p. 8.

obsoleta y que, por eso mismo, se ha tornado un obstáculo para el progreso de la transnacionalización.

7. El 'impacto' de la transnacionalización en el orden interno

Toda esta compleja trama de relaciones internacionales, estratégicas, políticas y económicas, se entrelaza de muchas maneras con el orden interno de los países de la región. Algunos autores latinoamericanos hablan de capitalismo periférico mientras que otros —acentuando la relación de dependencia— denominan capitalismo asociado este modo de inserción internacional. En ambos se destaca la estrecha relación de intereses que se establece en los países entre importantes sectores de sus *élites* dominantes, en los negocios y la política, y las corporaciones transnacionales que operan en ellos y en el mercado internacional.

Los constreñimientos que derivan de esta vinculación de intereses de las clases dominantes nacionales con las corporaciones transnacionales dependen de varios factores que no cabe analizar ahora. Sin embargo, corresponde señalar que esta relación se ha hecho particularmente intensa en América Latina en la fase reciente de crecimiento basado en estrategias de apertura externa, esto es, en la dinámica expansiva de un sector exportador moderno y en la internacionalización del mercado interno, que son los ámbitos donde confluyen los intereses de las mayores empresas de capital extranjero y nacional que se asocian en '*joint ventures*' u otros tipos de conglomerados.

Los esquemas de dominación de neta filiación tecnocrática que estuvieron expandiéndose desde mediados de la década de los años 60, se han tomado crecientemente opuestos a las reformas estructurales, a las políticas sociales que dan prioridad al empleo y a la redistribución del ingreso, así como a la prestación de más amplios y mejores servicios públicos a las capas más pobres y marginadas.

En este tecnocratismo *elitista* de nuevo cuño, tan opuesto a las experiencias populistas y redistributivas del pasado, los responsables y estrategas del crecimiento económico se desentienden de sus efectos sociales inme-

diatos, que invariablemente son concentradores del ingreso, agravando así los problemas estructurales de pobreza y marginalidad de las masas, al tiempo que crean islas de prosperidad para los sectores dirigentes. Asegurar el funcionamiento y estabilidad de estos esquemas de crecimiento basados en la apertura a la transnacionalización no fue tarea fácil porque encontraron fuertes resistencias sociales y políticas, las que sólo fueron superadas coercitivamente por regímenes políticos autoritarios y represivos.

En consecuencia, la transnacionalización periférica es un proceso donde confluyen dos vertientes, una interna y otra externa, que se funden en un estilo de desarrollo que armoniza y beneficia los diversos intereses comprometidos de las *élites* dominantes, de los sectores favorecidos de la economía nacional y del capital internacional, pero que al mismo tiempo trae aparejados profundos conflictos sociales y contradicciones estructurales.

Estos esquemas de apertura externa se inspiraron en principios económicos y sociales que significaron un rechazo a la tradición de pensamiento estructuralista de la CEPAL. Aunque su vigencia como interpretación de la realidad regional no se haya desvirtuado —antes bien su validez parece confirmarse con el correr del tiempo—, las clases dominantes que promueven estrategias ligadas a la transnacionalización se inspiran en nuevas corrientes de pensamiento económico, neoclásico y monetarista, que responden más armónicamente a sus estilos de desarrollo de tipo autoritario, tecnocrático y *elitista*. Esta 'nueva economía' se ha convertido en algo así como la ideología de exportación de las corporaciones transnacionales.

8. La recepción de la propuesta de las necesidades básicas en el ámbito latinoamericano

En los países donde rigen los estilos aperturistas de desarrollo la acogida a las propuestas de las NB ha sido francamente negativa. Pero esta actitud de rechazo no obedece tanto al hecho de que ella sea una idea concebida y promovida desde el norte —lo que de algún modo es cierto—, sino porque se advierte con

claridad que su puesta en práctica sería incongruente, y hasta contradictoria con sus estrategias económicas y la continuidad de los regímenes políticos establecidos.

De allí la tendencia a la 'internacionalización de la pobreza' que se ha planteado recientemente y presenta la privación y miseria de las masas como un problema de responsabilidad moral de todos los países, pero muy en especial de los más ricos. En este sentido se argumenta que la justicia social en el plano interno depende de la que exista en el ámbito internacional, o sea, de la equidad entre las naciones. Mientras no se logre un NOEI satisfactorio, que suponga considerables transferencias de recursos y oportunidades económicas (sobre todo financiamiento barato y acceso a los mercados de los países ricos), se aduce que no será posible resolver los problemas del hambre y la pobreza en el mundo. Más aún, se considera que por la magnitud misma del problema se necesitaría un programa especial de ayuda internacional para darle solución.¹²

Esta es una posición política deliberada, consciente y no exenta de lógica si se atiende a las relaciones internas de dominación prevalentes en la región latinoamericana, que no será fácil modificar recurriendo al solo recurso de la persuasión moral. Como ya se ha visto, hay muchos intereses creados y fuerzas de todo tipo concentradas en el apoyo de estrategias de crecimiento que excluyen casi toda acción interna efectiva que intente dar satisfacción a las NB, y mucho más si éstas exigen importantes transferencias de recursos de los grupos de altos ingresos, una transformación más equitativa de la distribución del ingreso y el control del Estado y de los recursos de poder por la sociedad.

El esfuerzo actual por promover la satisfacción de las NB, planteado a veces como requisito para la ayuda internacional y el estable-

¹²Esta posición fue sostenida en la asamblea de la OEA realizada en Washington, en junio de 1978, donde algunas exposiciones de los cancilleres latinoamericanos coincidieron muy claramente al respecto: el hambre y la pobreza más que una responsabilidad nacional constituye una lacra de la comunidad hemisférica e internacional, cuya erradicación es responsabilidad primordial de quienes tienen más, esto es, de los países más ricos.

cimiento del NOEI, es sentido en el norte como una necesidad imperativa para eliminar los peligros de un mundo superpoblado cuya mayoría vive en la miseria. La amenaza poblacional se ha tornado obsesiva.

La actitud de los países del sur es, en cambio, de resistencia a las NB, la que se torna particularmente intensa cuando esto supone poner en práctica estilos políticos democráticos, ahora convertidos en anatema en buena parte de los países de la región. A éstos no les caben dudas de que las NB son esencialmente una propuesta política que cuestiona la continuidad del *statu quo*. Y no se equivocan, porque para que las NB puedan convertirse en una realidad efectiva, que sirva tanto para sacar a los pueblos de la miseria como para contribuir al logro de su más plena condición humana, se requieren reformas estructurales internas y estilos de desarrollo con objetivos prioritarios de ampliación constante del proceso de democratización fundamental.

9. Un bosquejo problemático final

A modo de síntesis de los aspectos políticos de las NB parece necesario destacar algunos puntos. Primero, los requisitos internos de una estrategia integral de NB requieren un conjunto de políticas de crecimiento centradas en el esfuerzo nacional y la expansión del mercado interno, en la redistribución del ingreso y la reestructuración del modo de producción (tecnología y empleo) y de la combinación de la oferta de productos. Nada de esto constituirá un progreso social efectivo si no se funda sobre un orden democrático y una más amplia participación política de todo el pueblo.

Segundo, también parece esencial que las estrategias de crecimiento se propongan un proceso de modernización que tenga como objetivos centrales la armonización e integración de los sectores económicos modernos y tradicionales, para superar los constreñimientos de la heterogeneidad estructural y las disparidades de productividad, así como que posibilite el incremento de la absorción de empleo productivo a ritmos crecientes de productividad del trabajo. Mientras la dinámica del crecimiento se proyecte hacia el exterior y los beneficios del crecimiento se concentren en islas

de privilegio y minorías sociales no habrá posibilidad alguna para las NB.

Tercero, algunas propuestas hacen hincapié en la necesidad de concentrar los esfuerzos en el sector rural porque está más atrasado y donde hay más pobres y analfabetos. Esta prioridad que encuentra su mayor justificación en los países de África y Asia, se aduce que es cada vez menos realista para América Latina, debido a su más alto grado y ritmo de urbanización y alfabetización. Sin embargo, la urbanización latinoamericana no significa una solución de los problemas sociales de los sectores agrarios, sino apenas un traslado de la mayoría de éstos a las ciudades, lo que se traduce en una creciente turgurización y empobrecimiento de las masas urbanas, ampliamente subempleadas y desempleadas. Algunos países urbanizados pueden encontrarse en peores condiciones de miseria que otros más rurales; no hay una relación necesaria entre pobreza y sociedad rural, como tampoco la hay entre grado de desarrollo (PNB por habitante) y satisfacción de las NB.

Cuarto, se han señalado los problemas derivados de las contradicciones entre el orden político internacional de los Estados (internacionalización) y el orden económico internacional de la transnacionalización (CT) con respecto a las NB. Se afirma de este modo la necesidad de un orden internacional *espectífico* que considere las NB como una prioridad central. Si en cambio el orden económico internacional tuviera como uno de sus objetivos esenciales la maximización del beneficio de las CT, o si las relaciones del orden político internacional fueran de tal carácter que la imposición del poder nacional de las grandes potencias (pactos militares, zonas de seguridad e influencia, monolitismo ideológico) constituyeran su principal razón de ser, las NB no serían promovidas ni facilitadas internacionalmente sino, en el mejor de los casos, como un factor residual. La propuesta de un nuevo orden internacional que considera las NB como un objetivo central es la denominada '*collective self-reliance*'. La conciliación de las NB con el presente orden internacional o con el que desearían promover efectivamente un buen número de países latinoamericanos, quizá sea posible, pero en todo caso será inevita-

blemente difícil mientras dependa de sus actuales círculos dirigentes y estilos desiguales de desarrollo. Un cambio histórico hacia una sociedad democrática y abierta y un orden internacional más equitativo tendría que ser previo para crear las condiciones propicias para la promoción política de las NB.

Finalmente, una última palabra sobre la viabilidad política interna de una estrategia de NB. Para que ella sea efectiva habría que desechar de partida los esquemas paternalistas, de arriba hacia abajo, donde el gobierno lo resuelve todo. Además, habría que evitar tan pronto sea posible las meras transferencias asistencialistas de recursos a los pobres y necesitados. En cambio, debería ser imperativa y urgente su integración en la producción económica, capacitándolos para producir más y mejor, educándolos para el desarrollo pleno de su personalidad como un requisito para el logro de una real y amplia participación popular, que es esencial para un avance sostenido e irreversible en todos los frentes: nutrición, empleo, ingreso, educación, participación comunitaria y democratización. Es más, para que pueda fructificar una estrategia de NB se requiere una amplia coalición política que controle al Estado y a su gobierno, para que oriente y fortalezca su puesta en marcha, y para que, al mismo tiempo, pueda vencer las inevitables y poderosas resistencias que antes de consolidarse tendrá que enfrentar. El problema más serio es el del control del aparato del Estado por una parte de sociedad civil ampliamente participante y organizada.

En el dilema entre restringirse a esquemas de erradicación de pobreza o avanzar hacia más amplias estrategias de NB, ¿cuáles serán las oportunidades si se atiende a las peculiaridades de América Latina como región distinta del Tercer Mundo, esto es, con un desarrollo intermedio donde hay varios países de una magnitud considerable, semindustrializados y muy dependientes de un proceso de transnacionalización cada vez más absorbente? ¿Qué diferencias específicas podrían emerger de sus distintos regímenes políticos y esquemas de dominación en cuanto a su receptividad de las propuestas de NB? ¿Qué efectos tendrán las tendencias económicas internacionales con respecto a una prolongación de la

presente recesión, con la secuela de medidas defensivas del norte (devaluación del dólar, proteccionismo, estancamiento de las negociaciones norte-sur en sus diversos foros) y de reacciones consiguientes por parte del Tercer Mundo? ¿Contribuirá esto a afianzar su unidad de acción y sus interrelaciones económicas y políticas? ¿Y qué repercusión podrá esperarse de un nuevo endurecimiento de las relaciones entre USA y la URSS, con un retorno a algo parecido a la guerra fría de los años 50?

Si fueran éstas las corrientes que confluyen hacia un escenario posible, ¿dónde se enmarcarían las facilitaciones y constreñimientos objetivos, y cuáles podrían ser las alternativas más viable para las NB? ¿Qué estrategias tendrían las mayores posibilidades históricas de concretarse en América Latina? En otros términos, ¿dónde están los 'límites de lo posible' y cuáles podrían ser las 'posibilidades de lo deseable'? En la cambiante coyuntura presente, ¿qué nuevas correlaciones de fuerzas sociales internas surgirán y cuáles podrán ser sus actitudes hacia los planteos de las NB? ¿Quiénes las apoyarán y con qué posibilidades?

Responder a estas cuestiones es un problema de hecho, mucho más que un esfuerzo de reflexión intelectual, aunque el vaticinio y la predicción sean una compulsión difícil de soslayar. Nuestra impresión es que las opciones del presente en América Latina son estrechas. En cambio, se debería esperar más del futuro cercano, cuando probablemente aflorarán tendencias y posibilidades más propicias para llevar a cabo esfuerzos efectivos y permanentes destinados a superar las más ominosas formas de miseria humana.

Por eso mismo y considerando que lo que se discuta y prepare ahora requerirá necesariamente algún tiempo antes de madurar y ser ejecutado, consideramos que no carece de realismo la empresa de intentar el logro de una efectiva estrategia de NB. Aunque su tiempo histórico se encuentre aún en ciernes, tenemos la convicción de que su advenimiento es posible. De allí que no parezca ocioso comenzar ya a trabajar en algo que bien pronto puede tornarse una posibilidad real, porque su concreción acaso dependa mucho de lo que se haga anticipadamente al respecto.