

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1982

Revista de la
C E P A L

Número 17

Santiago de Chile

Agosto 1982

SUMARIO

| | |
|---|-----|
| El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i> | 7 |
| Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros. Importancia y significado. <i>Mario Movarec.</i> | 51 |
| El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia. <i>Jan Thomson.</i> | 85 |
| Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina. <i>Jorge Beckel y Salvador Lluch.</i> | 119 |
| Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950 - 1980. <i>Victor E. Tokman.</i> | 129 |
| Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica. <i>Raúl Prebisch.</i> | 143 |
| El receso internacional y la América Latina. <i>Enrique V. Iglesias.</i> | 161 |
| Algunas publicaciones de la CEPAL. | 171 |

El desarrollo esquivo

La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo

*Marshall Wolfe**

Las tareas destinadas a incorporar lo 'social' en la política de desarrollo o a formular estilos alternativos de desarrollo, enfrentan no sólo las restricciones relacionadas con los supuestos de la racionalidad y benevolencia de los gobiernos, y con la disposición de éstos a acoger todo tipo de asesoramiento, sino también con la posibilidad de ofrecer recomendaciones prácticas para el desarrollo sin un previo acuerdo acerca de una teoría de cambio societal.

A partir del examen del proyecto sobre enfoque unificado llevado a cabo bajo los auspicios del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y la CEPAL, el autor examina los distintos criterios con que se abordan estas cuestiones —tecnocrático o participativo, universalista o particularista, etc.—, y rechaza la idea de un modelo único de acción universal para el desarrollo, supuestamente adecuado a todos los países, y sugiere una actitud flexible hacia el desarrollo y la necesidad de criterios mínimos de aceptabilidad y viabilidad de las situaciones internas y externas de los países.

Por último, alude a varios dilemas y desafíos futuros de la investigación en torno a políticas; para que ésta pueda contribuir de manera efectiva deberá reconocer la existencia permanente de sus propios mandatos y de los supuestos implícitos en ellos.

*Consultor de la CEPAL.

I

Marco del proyecto del 'enfoque unificado'

En febrero de 1971 un equipo organizado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la Comisión Económica para América Latina y la División del Desarrollo Social de la Sede se reunió en Ginebra para planificar "la búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", con un plazo de alrededor de dieciocho meses para realizar su labor. Dos resoluciones aprobadas el año anterior por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas establecían cual era el desarrollo orientado a la justicia social que debería perseguirse.

Poco puede sorprender que el equipo no haya elaborado durante su existencia un 'enfoque unificado' que cumpliera lo estipulado en las resoluciones, o que las actividades ulteriores de funcionarios del UNRISD no hayan logrado sintetizar un enfoque de esa índole a partir del material acumulado. Al culminar la década del setenta las deficiencias de los procesos y políticas de desarrollo actuales se hacen aún más evidentes que en sus inicios, y se ha ampliado la gama de caracteres contradictorios que exigen 'unificación': la conciliación de la racionalidad tecnocrática con la participación popular, de la producción en constante expansión con la protección del medio humano y la dotación de recursos, de los apetitos del hombre en constante diversificación con la prioridad de satisfacer las necesidades humanas esenciales; todo esto plantea interrogantes que tal vez sean algo más claras que antes, pero que distan como siempre de tener respuestas plausibles. El proyecto del enfoque unificado ha sido una de las muchas tentativas de abordar esta realidad recalcitrante; en ciertos aspectos, ha sido dejado a la zaga por otras exploraciones que cuentan con mayores recursos y parten de desafíos más radicales frente a la sapiencia tradicional en materia de desarrollo.

Sin embargo, el proyecto ayudó a incubar ideas y consignas que siguen evolucionando y ramificándose, de modo a veces imprevisto, en las organizaciones internacionales y en los di-

ferentes marcos regionales y nacionales. Conveniría dar una mirada crítica a su historia, no como fuente de recetas para el desarrollo, sino como fuente que permita interiorizarnos sobre cómo se estuvo y se está realizando la búsqueda de esas recetas en las organizaciones internacionales; los preconceptos ideológicos y los rituales burocráticos que configuran esta búsqueda; las posiciones disciplinarias y teóricas que convergen y buscan compromisos (o se desconocen) en un equipo como el encargado del proyecto; y las interacciones, si las hubiere, entre las iniciativas de esta índole y la evolución de la política pública y de la opinión pública.

La búsqueda de medios para poner en correspondencia más estrecha el futuro del hombre con valores profesados ha tendido a sustituir la innovación terminológica por la innovación conceptual, a reinventar soluciones 'prácticas' de sobra conocidas y a eludir definiciones que revelarían la falta de consenso sobre la naturaleza actual de las sociedades humanas y sobre la naturaleza de la Buena Sociedad buscada. Estas características derivan del pie forzado en que se realiza la búsqueda, sobre todo en el seno de las organizaciones internacionales, y del papel que posee la investigación del desarrollo como actividad proveedora de empleo que alienta a sus técnicos a aplicar una mezcla juiciosa de espíritu de innovación y conformidad. Están esos rasgos tan íntimamente relacionados con los procesos mismos del cambio conflictivo y la búsqueda solapada de determinados intereses de grupos que configuran el 'desarrollo' en la práctica, que su sola denuncia no basta para controlarlos; en todo caso, la literatura clandestina de bromas y versos que circula entre quienes se ocupan del desarrollo constantemente pone de relieve las evasiones. Sin embargo, el estudio histórico-crítico de la búsqueda de un enfoque unificado podría hacer algunos aportes constructivos, especialmente porque el equipo encargado del proyecto luchó en contra de las diferentes formas de evasión y las reconoció en forma explícita.

La publicación, en 1952, por parte de las Naciones Unidas del *Informe preliminar sobre la situación social en el mundo* es un punto de partida conveniente para bosquejar los hechos que

precedieron al enfoque unificado. Huelga decir que un bosquejo semejante omite muchas iniciativas paralelas o coincidentes, dentro y fuera del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas. Las resoluciones de las Naciones Unidas que pedían la preparación de este informe sostenían que "la situación social en el mundo" era una realidad definible que podía estudiarse y recogerse en un informe tal como la "situación económica en el mundo", objeto ya por ese entonces de informes anuales de la Organización.¹ Sin embargo, en las resoluciones quedaban implícitos el contenido y los límites de la 'situación social'.

El reducido equipo de la Secretaría encargado de preparar el informe no podía partir de un concepto unificador del tema; disponía de información escasa y dudosa sobre la mayor parte del mundo con respecto a una excesivamente amplia gama de asuntos que podían estimarse 'sociales'. Encaraba ciertas trampas políticas derivadas de la guerra fría y de los incipientes procesos de descolonización. Encaraba, asimismo, ciertas trampas burocráticas derivadas de la 'compartimentalización' de las actividades 'sociales' entre organismos y dependencias que el sistema de las Naciones Unidas ya había alcanzado. Buscaba una interpretación modesta y manejable de su mandato: el informe se concentraría en las "condiciones sociales existentes", ocupándose sólo incidentalmente de los "programas para mejorar esas condiciones". Las 'condiciones sociales' que abordaría serían prácticamente sinónimas de 'niveles de vida'; las evaluaría en la medida de lo posible mediante indicadores cuantitativos. El tema se descompondría en 'sectores sociales', o 'elementos' del nivel de vida, definidos en la práctica por los límites jurisdiccionales de los organismos de las Naciones Unidas que se ocupaban de dichos sectores y que, en general, redactaban los capítulos sobre ellos. Para compensar hasta cierto punto la 'compartimentalización' por sectores resultante y las generalizaciones

¹Habitualmente, las resoluciones sobre cuestiones sociales han emanado de la Comisión de Asuntos Sociales (denominada ulteriormente Comisión de Desarrollo Social), un órgano asesor del Consejo Económico y Social, y luego han sido ratificadas, con o sin enmiendas, por resoluciones del Consejo Económico y Social y, por último, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

por sectores a escala mundial, donde lo 'social' se desligaba inevitablemente de sociedades concretas, el informe contenía capítulos sobre tres regiones del mundo que comenzaban a catalogarse entonces como 'menos desarrolladas': América Latina, el Oriente Medio y Asia Sudoriental.

Los órganos de las Naciones Unidas que habían solicitado el informe lo acogieron con beneplácito. Este despejó las dudas sobre si una tarea de esta índole podía llegar a una conclusión coherente, alcanzó una circulación externa infrecuente entre las publicaciones de las Naciones Unidas y dio origen a una serie de trabajos donde pueden advertirse los sucesivos intentos por superar las limitaciones autoimpuestas del informe preliminar. Estos esfuerzos influyeron mucho en la forma como se concibió y persiguió en definitiva el 'enfoque unificado'. Formaron parte de una evolución conflictiva de ideas y de estructuras de organización en la Secretaría de las Naciones Unidas que reflejaba controversias más amplias existentes en otros organismos internacionales, universidades, institutos de investigación y gobiernos nacionales. Los pequeños personalismos, las luchas por la supervivencia y el crecimiento entre las entidades burocráticas y los estereotipos que cada parte achacaba a las demás, desdibujaron o distorsionaron, por cierto, la reflexión. Expresado en términos muy sencillos cabe distinguir tres posiciones principales.

Por una parte, estaban los economistas que dominaban la versión autorizada del pensamiento en materia de desarrollo en las Naciones Unidas, de formación econométrica y partidarios de leyes y modelos cuantificables; algunos de estos economistas no veían motivos para tomar en cuenta lo 'social' por ningún concepto. Otros consideraban que las asignaciones al consumo y a algunos servicios sociales eran factores importantes para elevar la productividad de la fuerza de trabajo. Otros estaban convencidos de que el bienestar y la igualdad del hombre, es decir, los valores que justificaban los esfuerzos en materia de desarrollo, exigían prestar cierta atención inmediata a las medidas redistributivas. De todos modos, sólo podían aceptar lo social mediante una cuantificación compatible con sus propias técnicas de elaborar cuentas nacionales, construir modelos, ana-

lizar costos y beneficios, calcular funciones de producción, etc. Si los proponentes de las políticas sociales querían ser escuchados, debían aprender las mismas técnicas y proporcionarles datos utilizables. Las políticas de desarrollo racionales, posibilitadas por la cuantificación de todos los factores pertinentes, en definitiva beneficiarían a todos; los gobiernos y otros actores sociales bien informados solidarizarían con ellas en su propio interés.

Por otra parte, estaban quienes proponían actividades sociales sectoriales, dominadas durante la década del cincuenta por la experiencia de los Estados Unidos, entonces en la cúspide de su seguridad en sí como dispensador de consejo y ayuda a los países pobres o devastados por la guerra. Dichas actividades estaban orientadas a paliar la pobreza, universalizar los servicios sociales públicos esenciales existentes en los países industrializados, estimular la iniciativa de la comunidad y propagar las normas y técnicas de las 'profesiones benéficas', sobre todo el servicio social. Estos proponentes daban por descontado que las formas de acción social con las que se identificaban eran derechos humanos esenciales, y que sus normas y técnicas, con adaptaciones menores, serían adecuadas para todo el mundo. Si los recursos locales eran insuficientes, la ayuda externa y la capacitación podían salvar la brecha. Eran tan insensibles como los economistas a las cuestiones de cambio social estructural y relaciones de poder, pero eran particularmente insensibles a una cuestión capital para los últimos, la de los criterios para asignar recursos escasos.

El equipo encargado de los informes sobre la situación social en el mundo se encontró entre estas dos posiciones procurando comprender las preocupaciones de los cuantificadores económicos y las de los especialistas en servicio social y tratando de establecer vínculos entre ellos, cada vez más escéptico respecto a las pretensiones de ambos, pero impedido de formular críticas por falta de un marco de referencia alternativo y por el malestar que provocaban en la Secretaría las polémicas y 'líos' internos.

En su labor, la expresión 'desarrollo social' fue desplazando paulatinamente a 'situación social' con sus connotaciones estáticas, pero no recibió una definición más precisa. El 'desarro-

llo social' pasó a ser la contrapartida habitual de 'desarrollo económico'. Sus usuarios lo identificaron entonces principalmente con el mejoramiento mensurable de los estándares o niveles de vida (refiriéndose el primer término a las normas y el segundo a las realidades) y con acciones de gobierno dirigidas a este fin. En 1955 y 1959, se publicaron dos Estudios Internacionales de los Programas de Desarrollo Social que se atuvieron a esta última interpretación. Posteriormente, los informes sucesivos sobre la situación social en el mundo recibieron el mandato de incluir "programas para mejorar las condiciones".

Desde el comienzo los informes invadieron campos que los economistas podían reclamar como propios, sobre todo en relación con los criterios para evaluar el volumen de asignaciones destinado a programas sociales y la tensión entre la acumulación de capital y el mejoramiento inmediato de los niveles de vida. Al poco tiempo, los informes comenzaron a analizar el efecto social de los fenómenos económicos y viceversa; las justificaciones sociales de los programas económicos y viceversa.

Los informes de la década de 1950 mantuvieron un tono de optimismo condicionado. La 'situación social' mejoraba continuamente según los indicadores estadísticos, aunque la distribución de esa mejoría era desigual y "mucho quedaba por hacer". Los gobiernos estaban introduciendo continuamente programas sociales nuevos y perfeccionados; prácticamente todos ellos estaban avanzando, por caminos diferentes, hacia metas sociales similares, con mayor o menor dificultad producto de la información errónea, los recursos escasos y las deficiencias de los agentes humanos para cumplir sus fines. Los intereses de los países 'desarrollados' y 'menos desarrollados' en un futuro mundial de niveles de vida en ascenso eran en esencia coincidentes; la ayuda que los primeros prestaban a estos últimos constituía una realidad importante, por mal planificada y escasa que fuera. Las políticas sociales de todos los países brindaban 'lecciones' que merecían ser estudiadas por sus vecinos, aunque la corriente de lecciones aplicables, y de expertos que las enseñaran, fuera principalmente de los desarrollados a los menos desarrollados. Reinaba un

orden mundial predominantemente racional y benevolente, aunque muy imperfecto.

A comienzos de la década de 1960 la lectura de la evidencia estadística y la evaluación de las políticas estaban experimentando grandes cambios, aunque la concepción del desarrollo social seguía siendo la misma. El *Informe sobre la situación social en el mundo*, 1965, dio una tónica que iría a repetirse hasta ahora con ciertas variaciones:

"A la mitad del Decenio para el Desarrollo, se ve que el progreso social ha sido angustiosamente lento. Si bien algunos sectores del desarrollo (especialmente en materia de educación) han seguido progresando más que otros, y algunos países (y partes de países) han avanzado con más rapidez en comparación con otros, parece evidente que, en la mayoría de ellos, el reciente esfuerzo ha quedado muy por debajo de las esperanzas y previsiones. Es posible que ciertas esperanzas hayan sido indebidamente optimistas; pero es más pertinente averiguar si han sido suficientes los esfuerzos emprendidos, tanto en el plano nacional como en el internacional, y si se han realizado en la dirección oportuna.

"El progreso ha sido limitado tanto por las presiones del exterior como por las realidades políticas y sociales internas. Las tendencias desfavorables del comercio y los problemas de financiación exterior han limitado enormemente los recursos materiales para el desarrollo en muchos de los países más pobres, mientras que la consecución de las metas del desarrollo ha sido entorpecida en varios de estos países por la inestabilidad y disensiones políticas, países donde con frecuencia se ha derrocado a los gobiernos, que han sido acusados de corrupción; otras veces, los obstáculos se han debido a la falta de la voluntad política necesaria para el desarrollo y, con frecuencia, a la persistencia de estructuras administrativas y sociales que no han ofrecido una organización básica para los cambios y el desarrollo, o porque no han logrado atraer el interés y la participación populares." (p. vi).

De hecho, los sostenedores del desarrollo social comenzaban a concebir el desarrollo como un proceso complejo de cambio y modernización societal, donde lo 'económico' y lo 'so-

cial' eran separables sólo en forma artificial y esto con fines de análisis. Sin embargo, la desconfianza que les inspiraban las teorías y modelos globales (o la inhibición institucional que les impedía elegir una teoría definida de cambios societales), sumada al tipo de información que disponían y a los hábitos intelectuales generados por la organización sectorial de los informes y la negociación de sus contenidos con los guardianes burocráticos de dichos sectores, los retrotraía siempre a una visión más estrecha del desarrollo social constituida por el progreso de elementos aislados del nivel de vida, mensurables mediante indicadores estadísticos ineludiblemente heterogéneos y promovibles mediante programas sociales y económicos igualmente heterogéneos. Se volvieron lo bastante sensibles a la fragilidad de la base de datos de las complicadas manipulaciones y modelos estadísticos de los economistas como para no aventurarse a elaborar estadísticas sociales igualmente frágiles. Estudiaron, pero rechazaron por impracticable, el objetivo de unificar el concepto de nivel de vida y medir el 'desarrollo social' mediante un indicador estadístico compuesto comparable al ingreso nacional o al producto nacional bruto. Aprovecharon en parte las conclusiones de las investigaciones sociológicas y antropológicas, pero no hallaron en las teorías entonces en boga en esas disciplinas ningún asidero para interpretar el desarrollo social que se equiparara con las imponentes estructuras erigidas en torno al desarrollo económico.

Entretanto, la idea de contar con pautas objetivas para asignar recursos públicos y disponer de un mejor apoyo mutuo entre programas económicos y sociales llamó la atención de los representantes nacionales ante los órganos deliberativos de las Naciones Unidas. Durante la década del cincuenta, varias resoluciones de las Naciones Unidas abogaron por un "desarrollo económico y social equilibrado" y solicitaron a la Secretaría que elaborara informes para señalar qué camino conducía a ese desarrollo. El debate entre los economistas sobre las estrategias de crecimiento 'equilibradas' en oposición a las 'desequilibradas' contribuyó a la popularidad del vocablo, aunque los conceptos de qué se entendía por 'equilibrada' tenían poco en común. Las resoluciones ofrecían una visión

de los 'campos' sociales y económicos como campos verdaderos que merecían cantidades iguales de fertilizantes.

El interés por el 'equilibrio' también tenía una motivación más concreta. El crecimiento de la asistencia técnica internacional hacia los países 'menos desarrollados' hacía que los organismos internacionales encararan una competencia por las asignaciones a programas sociales y económicos comparables a la experimentada por las administraciones nacionales, y los órganos deliberativos de las Naciones Unidas no poseían criterios generalmente aceptados para poner orden en la competencia. Entretanto, los promotores internacionales abrumaban a las administraciones nacionales con una abismante variedad de proyectos y enfoques y contraían alianzas con intereses sectoriales nacionales. Al mismo tiempo, muchos países establecían organismos de planificación, y algunos de esos organismos recibían el encargo oficial de centralizar las peticiones de asistencia técnica y de officiar de árbitros entre las diferentes solicitudes sectoriales de asistencia. Era razonable suponer que lecciones útiles debían haber surgido de esos esfuerzos, pero asimismo que tendrían que evolucionar de técnicas de planificación de desarrollo *económico* a algo más global. Por ende, una de las resoluciones pedía "... estudios por casos acerca de la experiencia positiva de los gobiernos en materia de integración de los programas sociales entre sí y con los programas económicos, así como en la adopción de decisiones sobre la cuantía y orden de prioridad de las asignaciones en los planes de desarrollo general".²

El equipo de la Secretaría encargado de elaborar los informes sobre la situación social en el mundo, después de algunos años de hablar de 'equilibrio' como *desiderátum*, comenzó a abordar el tema en forma sistemática alrededor de 1957, y presentó sus conclusiones en el informe de 1961, que expresa al comenzar: "Para los poderes públicos, la cuestión del desarrollo económico y social equilibrado es eminentemente un problema de distribución de los gastos públicos. Hasta hoy no se ha ideado

²Véase la "Introducción" a la *Planificación del desarrollo social y económico equilibrado: Estudio de 6 países* (Naciones Unidas, Nueva York, 1964).

ningún concepto global ni teoría general sobre el desarrollo equilibrado que pueda aplicarse al régimen de gastos públicos de los países insuficientemente desarrollados; sólo hay fragmentos de una teoría y el 'sentido común'."

El enfoque del tema en el informe de 1961 mantuvo el tono empírico mesurado de la cita precedente, reseñando una amplia gama de interacciones posibles entre lo 'social' y lo 'económico' y de teorías relativas a esas interacciones, concluyendo que "teóricamente, no se puede decir cuáles son los grados de desarrollo de los diversos componentes sociales que *deben acompañar* a determinados grados de desarrollo económico, pero sí se puede afirmar, en cambio, cuáles son los niveles sociales que *acompañan* a determinados niveles económicos", y que "el estudio empírico de orientaciones efectivas del desarrollo puede ayudar a adoptar decisiones prácticas ... ofreciendo casos de niveles sociales que manifiestamente pueden alcanzarse en determinados niveles de desarrollo económico [y] proporcionando casos de desequilibrio" (p. 44).

Entre 1957 y 1964, se completaron y publicaron trece "estudios de casos por países" como documentos de antecedentes para el proyecto de 'desarrollo equilibrado'. Algunos de esos estudios confiaban en las perspectivas que ofrecía la variante nacional de la planificación; otros ponían de manifiesto las fallas evidentes de parte de los líderes políticos y planificadores para prever los recursos movilizables para lograr sus fines o las consecuencias más vastas de sus esfuerzos. No indicaban ninguna técnica fácilmente transferible para alcanzar el equilibrio, y confirmaban que la yuxtaposición de los programas sociales y económicos en un plan de desarrollo no garantizaba ni su integración ni su ejecución. La mayoría de los estudios confirmaban en forma implícita que la magnitud de las asignaciones dependía de una suerte de combinación entre la inercia burocrática, la fuerza relativa de las presiones organizadas, la relativa capacidad de persuasión de los defensores o las corazonadas de los líderes políticos, pero no de criterios técnicos. Además, en varios de los países los regímenes políticos y los planes cambiaban radicalmente antes incluso que los editores de la Secretaría tuvieran tiempo de publicar el estudio.

Durante la década del sesenta hubo en el seno de las Naciones Unidas por lo menos dos enfoques definidos, que si bien no fueron simultáneos, se dieron en yuxtaposición con las tentativas de poner bajo el alero del 'desarrollo social' el sinnúmero de actividades relacionadas con el bienestar humano, medir sus progresos y equilibrarlas con las actividades económicas. Naturalmente, el más influyente fue la formulación de normas para el desarrollo económico del Tercer Mundo, configuradas por el pensamiento económico ya descrito, y simbolizadas por el primer Decenio para el Desarrollo. El interés se concentraba en las metas de inversión, en los flujos financieros y técnicos desde los países 'desarrollados' a los 'en desarrollo', en las relaciones de intercambio, y como resultado previsto, en las tasas de incremento del producto nacional bruto. El segundo enfoque, más visionario, fue la formulación de declaraciones normativas sobre los derechos sociales y económicos, lo que pese al cisma existente entre los votos gubernamentales en pro de dichos derechos y la capacidad o voluntad gubernamental de cumplirlos llegó a su culminación en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social aprobada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV) de 1969.

Los enfoques de los economistas del desarrollo y los sostenedores de la acción social sectorial evolucionaron durante la década de 1960, aunque es dudoso que llegaran a entenderse mejor. Los economistas se volvieron más inclinados a reconocer los 'aspectos sociales' y los 'obstáculos sociales' que entorpecían el desarrollo económico, al menos como excusas para los planes frustrados y la falta de dinamismo, y para exigirles consejo a los sociólogos sobre cómo insertar los ingredientes que faltaban y eliminar los obstáculos.³ Comenzaron a interesarse más en las contribuciones de la

³La Comisión Económica para América Latina fue tal vez el primer órgano de las Naciones Unidas orientado a lo económico que procuró incorporar (desde el comienzo de la década de 1950) un enfoque teórico sociológico a su pensamiento sobre el desarrollo económico. Este enfoque, bajo el liderazgo intelectual de José Medina Echavarría, se apartó paulatinamente de su función auxiliar de diagnosticar aspectos y obstáculos sociales y condujo a un diálogo bastante diferente en materia de desarrollo. Véase, en particular, José Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas*

educación y de los servicios sanitarios por mejorar 'los recursos humanos' e idearon métodos para cuantificar esas contribuciones con la esperanza de poder incorporarlas en modelos y planes. Además, los econométricos dominantes tuvieron que tomar en cuenta críticas más fundamentales sobre la sapiencia tradicional proveniente del propio reducto económico, en particular de Gunnar Myrdal en *Asian Drama* (1968).

Los grupos sociales sectoriales ahora miraban a los economistas como figuras poderosas pero de mente estrecha que podían asegurar que se prestara una atención adecuada a los intereses sociales, al incluirlos en los planes de desarrollo, una vez que se hallaran los argumentos correctos para esclarecerles la importancia de esos intereses. Por ende, entraron a participar, aunque algo a regañadientes, en el juego de calcular los rendimientos económicos de los programas sociales y a sostener su eficacia para eliminar los 'obstáculos sociales'. Asimismo, comenzaron a pedir en sus informes y resoluciones que sus especializaciones debían integrarse en la planificación 'al más alto nivel'.

El primer Decenio para el Desarrollo llegó a su fin entre desilusiones de diversa índole: respecto al rechazo tácito de los países 'desarrollados' de poner en práctica sus recomendaciones y respecto a las consecuencias para el bienestar humano de los tipos de crecimiento económico y modernización que se estaban dando. La tasas globales de crecimiento económico no distaban demasiado de las metas proclamadas ni tampoco los progresos de ciertos indicadores 'sociales', pero como lo había señalado el *Informe sobre la situación social en el mundo* de 1965, las interpretaciones optimistas de las estadísticas eran cada vez menos plausibles. La serie de 'disbeneficios' y peligros futuros sólo estaba comenzando a vislumbrarse. Si eso era 'desarrollo', no constituía una bendición precisamente, y cada vez aumentaban las sospechas de que tal vez jamás lo sería, incluso entre algunos economistas del desarrollo.

Los resultados decepcionantes del primer Decenio para el Desarrollo brindaron a los proponentes de los diversos enfoques sociales y de cambios radicales en los enfoques económicos poderosos argumentos para que se prestara una atención más adecuada a sus intereses en la Estrategia que se prepararía para el Segundo Decenio para el Desarrollo. Estudios y reuniones de diversa índole comenzaron a girar en torno a este objetivo.

Una manifestación, derivada de la búsqueda del 'desarrollo equilibrado' y conducente en forma directa al 'enfoque unificado', fue la convocatoria a una reunión de expertos en política y planificación social, celebrada en Estocolmo, en setiembre de 1969. Dicha reunión fue una tentativa de los sostenedores de una concepción general pero pragmática del desarrollo social de fortalecer su posición creando un frente común con los economistas críticos. Más de la mitad de los diez expertos, seleccionados según los criterios habituales de distribución geográfica y política, eran economistas que ya habían tratado, en diversas formas, de incorporar factores no económicos a su pensamiento.

En su informe se advierten, como en todos los informes de reuniones de esta especie, los ecos de voces con preocupaciones, formaciones teóricas y terminologías diferentes.⁴ El informe abarca toda la gama de cuestiones sociales sectoriales ya tradicionales en las Naciones Unidas, en términos que difieren escasamente de los informes sobre la situación social en el mundo. Aunque los expertos tuvieran o no algo nuevo que decir, tampoco podían permitirse que se les acusara de desatender la importancia de la educación, la salud, etc. Sin embargo, las proposiciones más medulares del informe constituyen una demostración interesante de la forma como generalmente se concebía en ese entonces el problema de repensar el desarrollo, lo que configuró a su vez las atribuciones del proyecto de enfoque unificado.

"La finalidad de la Reunión era elucidar más el papel de los factores sociales en el desarrollo, con miras a asegurar su inclusión ade-

sobre el desarrollo económico (CEPAL, Santiago de Chile, 1963) y *Filosofía, educación y desarrollo* (Textos del ILPES, México, Siglo XXI, 1967); y Adolfo Gurrieri, "José Medina Echavarría: Un perfil intelectual", *Revista de la CEPAL*, N.º 9, diciembre de 1979.

⁴El informe de la Reunión de Expertos en Políticas y Planificación Social fue publicado en la *Revista internacional de desarrollo social*, N.º 3, Naciones Unidas, Nueva York, 1971, pp. 5-18.

cuada en los planes y programas de desarrollo". Esta proposición y la de "integrar el enfoque económico del análisis y la planificación del desarrollo con un enfoque social, de distinto carácter, que guardaría más relación con los problemas de los países en desarrollo en el próximo decenio", se yuxtaponían a fórmulas menos sencillas: "Es sumamente necesario considerar el proceso de desarrollo como un único todo complejo, que comprende elementos económicos en el sentido estricto pero también otros elementos sociales, así como políticos y administrativos. Cualquier plan para establecer una estrategia nacional o internacional del desarrollo debe abarcar todas las esferas citadas si se quiere que tenga sentido y que sea intrínsecamente congruente y susceptible de aplicación efectiva". La 'compartimentalización' gubernamental y la de las Naciones Unidas debía dar paso a un "criterio más unificado", donde "la idea de un sistema social único en el que tiene lugar el desarrollo" debía "tomarse seriamente como punto de partida".

Las equívocas líneas divisorias entre los fenómenos económicos y sociales y entre el desarrollo económico y social, se habían debido "en parte al criterio bastante estrecho aplicado al proceso de desarrollo que caracterizaba a las teorías económicas de antaño, que se basaban en gran medida en modelos econométricos simplistas con variables de un carácter demasiado general", y en parte a la 'compartimentalización' burocrática y gubernamental de las Naciones Unidas. "La excesiva importancia atribuida a las tasas de crecimiento de la producción se ha basado en la aparente facilidad de cuantificar el concepto de ingreso nacional o producto nacional bruto de los países en desarrollo." "El predominio de los economistas entre los especialistas en ciencias sociales, así como el desarrollo anterior y la cuantificación más fácil de sus conceptos, ha significado que en los enfoques del desarrollo se han pasado por alto algunos aspectos no relacionados con el mercado, que se denominan indebidamente sociales." Los expertos recomendaron que esos aspectos se trataran como 'aspectos descuidados' y no como 'factores sociales', pero no se ciñeron a esta recomendación en el resto de su informe.

El informe apoyó una versión del concepto

'dualista' alrededor del que se habían concentrado bastantes polémicas ideológicas y confusiones semánticas durante la década del sesenta: "... en todo enfoque positivo de la planificación del desarrollo debe tenerse en cuenta la doble estructura de muchas sociedades en desarrollo, doble en función de las diferencias entre el sector moderno y el tradicional, de las diferencias dentro de esos mismos sectores y de las existentes entre los que participan en el desarrollo y los que quedan atrás o al margen del mismo. ... El hecho de que el desarrollo deja atrás, o en cierto modo incluso crea, grandes sectores de pobreza, estancamiento, marginalidad y sectores que de hecho quedan excluidos del progreso económico y social, es demasiado evidente y urgente para ser pasado por alto".

El informe volvió a sentar los pies sobre la tierra al destacar como capital un problema general para una estrategia de desarrollo aceptable: "Es probable que el problema principal del Segundo Decenio para el Desarrollo sea el desempleo y el empleo insuficiente ... a falta de una política de empleo vigorosamente aplicada, la sombría perspectiva del Segundo Decenio para el Desarrollo es de un desempleo cada vez mayor ... acompañado de una concentración cada vez mayor de los peores aspectos de la pobreza en las ciudades, y diferencias cada vez mayores en el nivel de bienestar entre los grupos sociales y entre las regiones de cada país, así como entre los distintos países. En la mayoría de los países en desarrollo todo esto puede ir acompañado de tasas de aumento del ingreso nacional tan elevadas o más que las alcanzadas durante sus períodos de industrialización por los países adelantados técnicamente".

El informe yuxtapone la visión tecnocrática del desarrollo dirigido desde arriba y la visión participativa del desarrollo que emana de la iniciativa popular, pero revela más afinidad con la primera: antes, el análisis de los aspectos sociales del proceso de desarrollo y las políticas afines se concentraba en los "objetivos sociales del desarrollo" y los "obstáculos sociales que entorpecen el desarrollo". Los procesos y políticas debían apreciarse también "en función de una transformación social sistematizada ... las políticas pueden y deben concebirse con miras

a activar a estratos sociales más vastos para que acrecienten su participación en el proceso de desarrollo". Un requisito previo fundamental para el desarrollo es "una transformación social radical y pacífica, realizada lo más rápidamente posible". "Debía permitirse que se crearan y prosperaran movimientos nacionales pacíficos cuyo objeto fuera la transformación rápida, y cuando fuera posible se los debía apoyar en la medida en que ayudaran a promover un sentido de participación y de consagración social." Sin embargo, para el planificador social sería importante "obtener conocimientos y directrices respecto a ... si transformaciones radicales [de actitudes] pueden alcanzarse con mayor facilidad que una sucesión de pequeños cambios".

Por último, para "conseguir una planificación eficaz del desarrollo, todos los planificadores deben tener presentes todos los objetivos".

Las citas precedentes, junto con otras formulaciones del informe sugieren ciertas diferencias encubiertas entre los 'expertos' respecto a la naturaleza de lo 'social', pero indican asimismo una suerte de compromiso sobre ciertos supuestos clave que ya habían sido cuestionados durante la década del sesenta.

En síntesis, destacan algunos problemas conceptuales que iban a plagar la búsqueda ulterior de un enfoque unificado:

i) El informe supone que hay un proceso común identificable como 'desarrollo' que está en marcha en los llamados países 'en desarrollo'. Este proceso es, casi por definición, bueno y necesario, aunque sus actuales deficiencias, desde el punto de vista del bienestar humano, podrían demostrarse con mayor facilidad que sus bondades. Estas deficiencias pueden atribuirse en gran medida a defectos de las políticas gubernamentales, y éstas a su vez al predominio de los planificadores económicos con concepciones demasiado estrechas e instrumentos inapropiados. Si bien el informe expone muchas de las críticas de los actuales procesos de crecimiento económico y modernización dependiente que iban a volverse más insistentes durante la década del setenta, los trata como defectos remediabiles. No plantea la posibilidad de que los defectos sean inseparables del funcionamiento del orden internacional actual, o que dicho orden sea esencialmente incompati-

ble con el mejoramiento del bienestar del hombre a largo plazo. Menos aún, plantea la posibilidad de que el 'desarrollo' sea un mito inspirador, que justificara en un principio la tentativa de reproducir en todo el mundo ciertas estructuras para organizar la producción característica del pasado reciente de partes de Europa y América del Norte, recargado entonces con atributos adicionales para fortalecer su supuesta conveniencia e inevitabilidad.

ii) El informe (debido en parte tal vez al mandato de la reunión) deposita una confianza ilimitada en la capacidad potencial de los planificadores para tomar todo en cuenta de un modo integral, y revelar a los formuladores de política la mejor forma de hacer lo que quieran hacer. Supone que el desarrollo puede ser en gran medida lo que los planificadores y formuladores de política hagan de él, y que si a éstos se les esclarece lo suficiente la importancia de los factores 'sociales' o descuidados, ellos pueden convertirlo en algo mucho mejor que hasta ahora. No hay rastros de las diversas posiciones disciplinarias y teóricas, antiguas y nuevas, que cuestionaban la capacidad del hombre para planificar globalmente con el fin de llegar a fines predeterminados, y que encontraban (a veces) razones para tener un optimismo moderado en el mercado, en la 'mano invisible' que estimulaba a los posibles agentes de cambio encubriéndoles las dificultades, en el juego recíproco entre las instituciones políticas democráticas, o en la aceptación y manipulación informada de la 'racionalidad limitada' de las organizaciones burocráticas.

iii) El informe no admite la posibilidad de que las organizaciones internacionales y los gobiernos a los que se dirigen, derivados de las estructuras de poder responsables de las iniquidades que señala, pudieran no estar en condiciones o no estar dispuestos a emprender transformaciones radicales; que, incluso podrían considerar que sus propias peticiones de tales informes serían un ritual inocuo que testimoniaría sus buenas intenciones. El informe se refiere al carácter inadecuado de los gobiernos sólo en términos del concepto de Gunnar Myrdal del 'Estado blando' con "poder o voluntad insuficiente para llevar a cabo algunas políticas convenientes", y postula en forma implícita que un 'Estado duro' podría tener ese po-

der y voluntad. Se supone que los gobiernos asesorados por planificadores idóneos promoverían transformaciones sociales rápidas y radicales, pero pacíficas, y tendrían derecho a *permitir o respaldar* movimientos sociales según su propio criterio sobre lo pacífico del movimiento y su ayuda potencial para promover "un sentido de participación y mayor compromiso social". "La participación en el proceso de desarrollo" de "estratos sociales más vastos" se lograría mediante políticas de "transformación social dirigida". A principios de la década del ochenta, esta fe en la benevolencia racional de los Estados duros para dirigir transformaciones sociales radicales y pacíficas que permitan a los estratos más vastos participar en un proceso de desarrollo, cuya adaptabilidad para satisfacer sus necesidades en vez de excluirlos o explotarlos se da por descontada, parece el aspecto más ingenuo del informe. Sin embargo, dentro del contexto de fines de la década del sesenta constituía un reconocimiento mesurado, ajustado al público al que estaba destinado el informe, de las críticas revolucionarias de las estructuras sociales y políticas existentes que surgían entonces por doquier.

El Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron el informe de los expertos en 1970 y lo decantaron en instrucciones a la Secretaría de proseguir la tarea.⁵ Dichas resoluciones confirmaban "la necesidad de un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo en el que se integren plenamente el criterio económico y el criterio social en la elaboración de políticas en los planos nacional e internacional". Establecían postulados, emanados del informe de los expertos, para la especie de 'criterio unificado' que se deseaba. Debía 'incluir 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 particu-

lar, tratar de lograr una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza en la nación;

d) Dar alta prioridad al desarrollo del potencial humano, sobre todo a la formación profesional y técnica, a la creación de oportunidades de empleo y a la atención de las necesidades de los niños."

Los elementos aludidos debían tenerse presentes en "los procedimientos de análisis y planificación del desarrollo, así como en sus repercusiones, según las necesidades particulares, en materia de desarrollo, de cada país". El Secretario General debía presentar un informe sobre el criterio unificado a la "mayor brevedad posible"; además, la resolución de la Asamblea General le solicitaba, en forma más concreta, que "elabore métodos y técnicas para la aplicación de un criterio unificado para el desarrollo, que se pondrán a disposición de los gobiernos que los soliciten".

Durante ese mismo año, la Asamblea General aprobó una "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio para el Desarrollo", el de la década del setenta. La preparación principal de la Estrategia estuvo a cargo del Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas, un órgano asesor permanente instituido en 1966 e integrado por eminentes economistas, cuya labor preliminar para la Estrategia había sido criticada en el informe de los expertos en política social como poco orientada al bienestar humano. Al parecer, y sea cual fuere la razón, el informe de los expertos no llegó a la atención del Comité de Planificación del Desarrollo. Por ende, la resolución sobre el 'criterio unificado' y la Estrategia llegaron a la Asamblea General, y pasaron por ella, por conductos separados. La Estrategia, como su predecesora, consagró la mayor parte de su contenido a los objetivos de crecimiento económico, comercio y transferencias financieras. Sin embargo, el espíritu de esa época garantizaba que contuviera no sólo una serie de recomendaciones convencionales y vagas sobre lo social ("los países en desarrollo deberán hacer vigorosos esfuerzos para mejorar ..., adoptarán políticas nacionales adecuadas ..., adoptarán medidas para suministrar ...", etc.), sino también una afirmación de la necesidad de un criterio unificado algo más firme que el de

⁵La *Revista internacional de desarrollo social*, N.º 3, 1971, contiene el texto de dichas resoluciones.

las resoluciones emanadas del informe de los expertos.

“... 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 sustancialmente. 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.”

De esta forma, el ‘enfoque unificado’ había sucedido al ‘desarrollo equilibrado’ en el repertorio internacional de aspiraciones que podrían significar casi todas las cosas para casi todos los hombres.

II

Restricciones metodológicas e institucionales

Las páginas anteriores han sugerido ciertas restricciones metodológicas e institucionales que los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas deben enfrentar en relación con temas ‘sociales’ o de ‘desarrollo’:

i) El problema por tratar se definió normalmente a través de una resolución. Esta provenía en parte de informes anteriores presentados por la Secretaría, y en parte de los intereses y opiniones de los representantes de gobierno en los órganos deliberativos. En la práctica, los gobiernos, a través de sus representantes, no solían proponer formulaciones ideológicas coherentes; en general, les bastaba con el reconocimiento de sus realizaciones, con la posibilidad de refutar las críticas y, en ocasiones, con un ajuste de cuentas con los adversarios. En el caso de lo ‘social’, materia más o menos marginal con relación a las preocupaciones básicas de los gobiernos, solían imponerse los términos propuestos por la Secretaría, modificados por los intereses y opiniones personales de algunos representantes, siempre y cuando quedara en claro que todo ello no significaría nuevos gastos ni para los gobiernos ni para las Naciones Unidas.

ii) Una vez definido el problema, solía dirigirse al Secretario General, en su calidad de responsable final de las labores de las dependencias de la Secretaría dedicadas a temas sociales, una solicitud para la elaboración dentro de un determinado plazo de un informe con recomendaciones ‘prácticas’. El plazo fijado dependía del calendario de futuras reuniones de los organismos deliberativos y de la necesi-

dad de dar tiempo suficiente a la traducción y distribución previa de los documentos. Durante los años setenta, los plazos estuvieron también cada vez más vinculados a las disposiciones sobre estudio y evaluación periódica de las realizaciones del Segundo Decenio para el Desarrollo y de los ‘años’ internacionales dedicados a problemas sociales de amplio alcance. Los destinatarios de las recomendaciones prácticas eran los gobiernos, lo cual suponía que éstos querrían —y podrían— actuar sobre la base de recomendaciones muy generales. Las convenciones de dichos ejercicios permitían una amplia crítica de ‘algunos gobiernos’, ‘muchos gobiernos’, etc., los cuales podrían ser caracterizados como ineficientes, corrompidos, faltos de visión, o que actúan inorgánicamente; sin embargo, ésta se permitía siempre y cuando no se identificara por su nombre a los países, y se considerara que los rasgos señalados constituían deficiencias superables mediante un consejo adecuado. Se excluían de antemano las hipótesis según las cuales la solución de dichos problemas no estaba en la planificación ni en acciones gubernamentales de cualquier clase, o las que sostenían que gobiernos del tipo de los existentes no tomarían las medidas pertinentes debido al carácter y los objetivos de las fuerzas dominantes en el país.

iii) En cuanto a las técnicas de investigación que excedían la compilación y síntesis de la información publicada, existía un limitado número de alternativas, generalmente señaladas en la respectiva resolución:

a) Hacer circular un cuestionario entre los

gobiernos, para recoger sus opiniones acerca del problema y los métodos adoptados para abordarlo. A esta técnica, utilizada en etapas previas de los estudios de política social, se recurrió más tarde para encontrar 'aplicaciones prácticas' del enfoque unificado; sin embargo, carecía de relación directa con el trabajo emprendido en conformidad con las resoluciones del año 1970. El empleo de dichos cuestionarios tenía como ventaja crear una distancia entre la Secretaría y la responsabilidad de encontrar soluciones a los problemas más controvertibles; sin embargo, presentaba la desventaja de que reunía materiales incorregiblemente heterogéneos, por lo general provenientes de una pequeña minoría de gobiernos miembros, los que obligadamente debían ser 'tomados en cuenta', como fuere, en los informes.

b) Preparación de estudios por países, realizados por instituciones nacionales de consultores o por funcionarios de la Secretaría. Esta técnica tenía mayor probabilidad de ofrecer nueva información y nuevas ideas en forma relativamente coherente. Sin embargo, las convenciones exigían que los países estudiados se seleccionaran dentro de un máximo de diversidad geográfica y política, y el hecho de que la selección dependiera de tantos factores ajenos no permitía una definición clara de lo que se habría querido demostrar. Las limitaciones presupuestarias y la brevedad de los plazos (los estudios por países se concebían como aportes a informes que debían redactarse en un plazo inferior a dos años) limitaban la selección de los autores, y obstaculizaban las consultas y revisiones indispensables para el análisis crítico y la comparabilidad. Solía suceder que los informes hicieran escaso uso de los estudios por países, ya sea porque éstos se entregaban después del plazo final, porque perdían con rapidez su vigencia debido a cambios en las circunstancias del país, o porque presentaban un exceso inasimilable de detalles.

c) La resolución original generalmente contemplaba consultas y aportes de organismos especializados y otros del sistema de Naciones Unidas con responsabilidades sociales (OIT, FAO, UNESCO, OMS, UNICEF, etc.). Dichas consultas podían o no ser un mero trámite; sin embargo, el hecho de compartir ámbitos de jurisdicción y la susceptibilidad ante la crítica de

ciertos dogmas y programas creaban aún mayores dificultades para la preparación de informes amplios y supuestamente 'unificados'.

d) Se hacía prácticamente obligatoria, en alguna etapa de la recolección de informes y recomendaciones, una 'reunión de expertos'. Las convenciones vigentes exigían que la selección de los expertos así como de los países objeto de estudio por parte de la Secretaría se realizara procurando un máximo de diversidad, dentro de los límites impuestos por los contactos y la información acerca de antecedentes y disponibilidades. En relación con temas tales como política social, desarrollo equilibrado o enfoque unificado, el término 'experto' ampliaba inusitadamente su alcance. Los participantes en dichas reuniones podrían ser 'expertos' en diversas especializaciones de importancia, pero mal podrían serlo en un campo todavía ni explorado ni delimitado. A medida que el tiempo transcurría y las reuniones se multiplicaban, la reiterada participación de planificadores y estudiosos contribuyó sin duda a una comprensión recíproca, y ésta dio origen a formulaciones de 'otro desarrollo' durante los años setenta. Sin embargo, el papel asignado al experto, el cual supuestamente debía evaluar y mejorar las ideas presentadas por la Secretaría, adolecía de ambigüedad. Cuando los expertos lo desempeñaban con gran vigor intelectual, se ponían de manifiesto las diferencias de formación y de puntos de vista que los separaban, lo cual complicaba la labor de la Secretaría, que tenía por objeto producir un informe coherente y 'práctico'. A mayor compromiso de un experto con una teoría o una estrategia propia, menores eran sus posibilidades de participar en un ejercicio inevitablemente ecléctico.

La combinación de las instrucciones y técnicas esbozadas hasta aquí parecían impedir que se pudiera seleccionar o elaborar una teoría única del cambio social capaz de servir de base a una estrategia integrada de desarrollo social. Dentro de este marco se hacía inevitable tomar en cuenta información heterogénea, incompleta y seleccionada con criterios muy diversos; los representantes de diferentes puntos de vista y de distintas terminologías se veían obligados a buscar un mínimo común denominador, y el informe respectivo debía incorporar todas aquellas propuestas no definitivamente

inaceptables para los demás participantes ni manifiestamente incompatibles entre sí.

Luego de una donación de los Países Bajos (complementada más tarde por otras de Canadá y de Suecia), se hizo posible emprender un estudio ajeno a la rutina de los informes sociales mundiales periódicos; se decidió entonces, en la Sede de Nueva York, concentrar el estudio de un enfoque unificado del análisis y la planificación del desarrollo en el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Dicha institución contaba con un personal y un programa de trabajo provenientes de los conceptos de nivel de vida, desarrollo social y desarrollo equilibrado elaborados por la Secretaría, y con métodos de investigación similares a los de esta última, en especial en cuanto a la búsqueda de información acerca de grandes temas a través de estudios de países; sin embargo, estaba menos comprometido con las restricciones y convenciones que entorpecían la acción de ésta.

El núcleo del equipo de investigación, que se reunió por vez primera en febrero de 1971, y se dedicó a analizar esbozos preliminares y estudios conceptuales durante la mayor parte de dicho año, estuvo compuesto por el Director del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, quien había tenido un papel destacado en la evolución del pensamiento social de las Naciones Unidas a partir del *Informe preliminar sobre la situación social en el mundo*; el Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina, donde se habían cultivado hacía ya algún tiempo líneas de pensamiento más vinculadas a aspectos políticos y conflictivos; un economista experimentado en la organización planificadora francesa y en el estudio de indicadores de desarrollo; un especialista en el estudio de los procesos decisorios; y finalmente, otro economista, autor de numerosos trabajos acerca del desarrollo, quien había actuado como consultor en materias de política y planificación en diversas partes del mundo. En el curso del año, otras personas se sumaron al equipo, o aportaron estudios conceptuales, o participaron en sus debates: directores de organismos nacionales de planificación, consultores de planificación para el desarrollo, miembros del Comité de las Naciones Unidas

para la Planificación del Desarrollo, especialistas en planificación regional, en geografía humana, en técnicas econométricas, etc., cuya función era abarcar aspectos ajenos a la competencia de los miembros del núcleo del equipo, pero vinculados a un 'enfoque unificado'.

Incluso los mismos miembros del equipo también tenían otras responsabilidades en la Secretaría, en otros proyectos de investigación del Instituto, en instituciones académicas, o como planificadores o consultores del desarrollo en diversos países. Desde un comienzo se hizo evidente que un grupo de esta clase, que disponía de un plazo inferior a dos años, no lograría ni un consenso teórico ni un conjunto amplio de recomendaciones para un desarrollo unificado. Sus expectativas eran más modestas: consistían en alcanzar acuerdos acerca de ciertos conceptos centrales, en aclarar cuáles eran las fuentes de divergencias teóricas o disciplinarias, en el caso de otros, en estimular nuevas formas de pensamiento acerca del desarrollo, y en producir dos tipos de informe: primero, una síntesis de los problemas principales y de los conceptos generales, junto con algunas pautas cuidadosamente 'prácticas'; segundo, un trabajo relativamente detallado acerca de todos los aspectos considerados pertinentes e importantes por el equipo, tratado cada uno en un capítulo escrito por un miembro del grupo o por un consultor, que reflejase sus diferentes puntos de vista, pero procurando alcanzar también, a través de debates con el equipo en su conjunto, un grado razonable de coherencia.

El primer informe debía ser entregado en octubre de 1972, plazo determinado por la necesidad de presentarlo al próximo período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. El plazo final para el segundo informe tenía cierta elasticidad, pero de todos modos se esperaba que estuviera completo a fines de 1973.

En la práctica, las limitaciones presupuestarias y los restantes compromisos de los miembros del equipo hicieron imposible prolongar más allá de 1971 el diálogo comenzado, y los textos resultantes, tanto en sus 'enfoques' como en sus estilos, siguieron siendo demasiado diferentes como para ser integrados para su publicación en un segundo informe consolidado. En etapas posteriores, una serie de personas

trató de poner orden en la creciente acumulación de materiales dispares.

Durante 1971, el equipo prestó gran atención a planes y negociaciones para una serie de estudios de experiencias nacionales; ocho de ellos fueron finalmente completados por instituciones nacionales o por consultores, aunque sólo uno dentro del plazo fijado (mayo de 1972), razón por la cual dichos estudios sólo pudieron utilizarse en forma muy limitada para la redacción del informe preliminar del proyecto. Cinco de ellos fueron publicados a mimeógrafo por el Instituto. Los estudios contemplaban una considerable libertad de sus autores para tratar aspectos que consideraran de importancia nacional; sin embargo, se procuró alcanzar un cierto grado de uniformidad solicitándoles que analizaran determinadas hipótesis preliminares del proyecto a la luz de las situaciones nacionales. Dichas hipótesis eran, específicamente, la de una 'crisis triple' en la planificación del desarrollo: en su pensamiento fundamental o en sus metas finales, en sus vinculaciones con la formulación de políticas y con los procesos decisorios, y en la idoneidad de sus técnicas; en su mayor parte provenían del campo de la economía. La mitad de los estudios fueron realizados por economistas; en muchos casos eran los únicos candidatos capaces de tener una visión global de lo que sucedía en sus países en nombre del desarrollo.

A pesar del reducido número de estudios, merecen atención las diferencias de contenido y de criterio de sus autores, en cuanto éstas revelan diversidades en el mundo real de las sociedades nacionales, a las cuales se orientaba la búsqueda de un enfoque unificado.

Dos de los estudios se referían a países asiáticos (Filipinas y Sri Lanka), cuyos programas sociales eran amplios y burocratizados, que contaban con mecanismos formales de planificación y con sistemas políticos de partidos en competencia, donde los servicios sociales, los subsidios al consumo, la creación de empleos y las promesas y realizaciones en materia de obras públicas constituían elementos cruciales para la victoria de los partidos en las elecciones periódicas. Dichos estudios fueron realizados colectivamente por instituciones: una escuela universitaria de administración pública y un instituto privado de investigacio-

nes socioeconómicas, cuyo personal estaba compuesto en gran medida por personas con experiencia anterior en el sistema nacional de planificación. Documentaron en detalle el funcionamiento de los programas y las deficiencias en la coordinación y en la orientación general de políticas. Al enfrentar situaciones nacionales de competencia política con objetivos limitados, de parcelación burocrática de las actividades sociales y económicas y de insatisfacción difusa ante el mal funcionamiento del sistema, pero sin perspectivas inmediatas de grandes cambios en la distribución del poder ni en las expectativas de los diferentes grupos de interés en las sociedades, estos estudios podían hacer diversas sugerencias prácticas para el mejoramiento de la formulación y ejecución de políticas, pero no ofrecían esperanzas de un 'enfoque unificado' de carácter radicalmente diferente. Ambos textos señalaban que las contradicciones en el funcionamiento de las sociedades se harían probablemente más marcadas, pero que el deterioro consiguiente demoraría largo tiempo en afectar la estabilidad básica de las mismas. Mientras tanto, los planificadores debían intentar comprender las realidades políticas, adaptar sus proposiciones a dichas realidades, y contribuir a formar los líderes políticos y la opinión pública.

Otro de los estudios trataba de un país asiático —Irán— que por entonces mostraba un rápido proceso de modernización bajo autoridad autocrática; contaba con recursos muchísimo mayores que los de la mayoría de los países 'en desarrollo'; tenía, además, mecanismos formales de planificación, pero carecía, sin embargo, de canales abiertos para la competencia de los grupos de intereses y los movimientos políticos. Dicho estudio fue realizado por un científico político con contactos en el organismo de planificación. Se caracterizaba por una intensa y diversificada frustración: en primer lugar, la del alto costo social y la falta de equidad del proceso de modernización; en segundo lugar, la de la forma limitada y caprichosa como el 'gobernante patrimonial' utilizaba el consejo de los tecnócratas y planificadores; en tercer lugar, la de la precaria estabilidad social, dependiente de minorías cuyo compromiso con el sistema era meramente 'cínico' y de una mayoría marginada y resentida. En este caso existía

una cierta unificación de política en el más alto nivel, y las restricciones burocráticas, políticas y financieras eran menos formidables; sin embargo, no había primera prioridad para los objetivos del bienestar humano propios del enfoque unificado; la planificación de orientación social no podía contar con la comprensión de la autoridad, y las líneas de comunicación entre la autoridad y la sociedad funcionaban en forma defectuosa.

Dos de los estudios, realizados por economistas, trataban de países africanos de reciente independencia, Kenya y Togo, cuyos mecanismos de planificación formal provenían en parte de su pasado colonial y se estaban adaptando a nuevos objetivos de política; que tenían una participación política abierta pero no intensa. En estos casos, los estudios se caracterizaban por un optimismo cauto y realista: la caprichosa formulación de políticas y la falta de eficacia de la planificación se había debido a la escasa información, a mecanismos administrativos deficientes y a la carencia de recursos. Un mejoramiento gradual de la planificación, conforme a las posibilidades del Estado, ofrecía cierta esperanza de alcanzar políticas más coherentes y equitativas. Sin embargo, parecía escasamente aconsejable, tal vez impracticable, un enfoque unificado radicalmente diferente y ambicioso, que exigiría datos y recursos humanos calificados, todo lo cual era muy escaso. Otro estudio, realizado también por un economista, acerca de Trinidad y Tabago, de la subregión del Caribe, se centraba también en las modestas potencialidades de la planificación como fuerza racionalizadora en el caso de un país muy pequeño, recién salido del colonialismo, con un exceso de burocracia, intensas divisiones internas y falta de visión política clara acerca del futuro nacional.

Otros dos estudios, realizados por científicos políticos, abordaban la situación de sendos países latinoamericanos, Chile y Perú. Estos experimentaban entonces cambios semirrevolucionarios (más tarde fracasados), dentro de marcos de gran incertidumbre acerca de la verdadera distribución del poder, y también acerca de la capacidad de los regímenes políticos para transformar el sistema de producción y la distribución del ingreso, de la riqueza y del consumo, y para conducir al mismo tiempo las

nuevas formas de participación política de las masas 'marginadas'. Dichos estudios describían los mecanismos nacionales de planificación y los programas sociales y económicos vigentes, pero su principal interés estaba en otros aspectos. A diferencia de los demás estudios mencionados, los sistemas políticos y económicos y la distribución del poder no podían considerarse restricciones permanentes para la política y la planificación. Tanto en Chile como en el Perú, bajo los auspicios muy diferentes de una coalición de partidos políticos principalmente marxistas y socialistas en el primer caso, y de un gobierno militar nacionalista, en el segundo, existían iniciativas destinadas a transformar los sistemas y estructuras, contra la oposición de otras combinaciones de fuerzas. Aun cuando ambos regímenes tenían una favorable disposición ante la planificación, las condiciones existentes hacían relegar a un segundo plano los problemas de mejoramiento de las metodologías y de la influencia de los planificadores sobre líderes políticos y burocracias sectoriales. En un primer plano figuraban cuestiones relativas al carácter, al grado de coherencia y a la fuerza relativa de las tendencias de apoyo o de oposición a los cambios estructurales en materia de tenencia de la tierra y control de recursos industriales y mineros; a sus tácticas y capacidades para movilizar grandes sectores de la población en favor o en contra de dichos cambios; a la posibilidad de realizar los cambios dentro de un mínimo de eficiencia, y en condiciones inevitablemente conflictivas; a las posibilidades de transacción o de alteraciones en materia de alianzas políticas; a la compatibilidad de los cambios en procesos políticos abiertos y con el respeto a leyes que, en general, mostraban un sesgo contrario; a las alternativas de regímenes políticos futuros y de forma de participación popular, para el caso que los cambios lograran sus objetivos inmediatos; a la búsqueda de medios para lograr apoyo internacional y para neutralizar la oposición de ciertos gobiernos y empresas transnacionales.

En todos los estudios mencionados, las distintas preocupaciones de las personas e instituciones que los realizaron parecen haber coincidido con diferencias verdaderas en las situaciones nacionales respectivas. Dichos estudios se terminaron en una fecha en que ya se había

dispersado el equipo del proyecto; si no hubiese sido así, su estudio comparativo podría haber tenido una valiosa función correctiva del sesgo normativo, universalista y tecnocrático característico del mandato del proyecto. Los estudios sugerían que eran reales, pero limitadas, las posibilidades de racionalizar políticas para alcanzar objetivos de bienestar humano; a pesar de todas sus diferencias, ninguno de los trabajos lograba vislumbrar una eliminación a corto

plazo de los obstáculos a un enfoque unificado; lo más probable era que a través de la interacción de factores económicos y políticos, los problemas se transformaran en otros problemas, no necesariamente menos graves. Los agentes potenciales de un desarrollo orientado al bienestar humano se verían obligados a buscar oportunidades dentro de los procesos existentes, y no a inventar recomendaciones ideales.

III

Diferentes criterios ante el enfoque unificado

Dos documentos expusieron los elementos de consenso a los cuales llegó el proyecto de enfoque unificado mientras aún se mantenía en cierta medida el trabajo del equipo interdisciplinario: i) el *Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General (E/CN.5/477)*, del 25 de octubre de 1972; dicho informe fue preparado por un miembro del equipo y ampliado y revisado a base de las observaciones de otros miembros del mismo; ii) Informe del Secretario General acerca de la Reunión del Grupo de Expertos sobre un Enfoque Unificado para el Análisis y la Planificación del Desarrollo, celebrada en Estocolmo entre el 5 y el 10 de noviembre de 1972. En dicha reunión participó la mayoría de los miembros del equipo, junto con un reducido número de otros economistas, sociólogos, planificadores y representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas. Ambos documentos fueron presentados a uno de los períodos de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, en febrero de 1973; pero dados los plazos fijados por dicha Comisión, el informe preliminar no pudo ser revisado para tomar en cuenta las observaciones del grupo de expertos.

En conformidad con el Informe Preliminar, un enfoque unificado "debe aplicar dos maneras complementarias de enfocar el desarrollo: i) el desarrollo como un avance perceptible hacia fines específicos basados en valores de la sociedad; ii) el desarrollo como 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.

"Desde el punto de vista aquí adoptado, el desarrollo no es un único proceso o dimensión uniforme de cambio, y no puede suponerse que el 'desarrollo' significa transformación de los países actualmente denominados 'en desarrollo' en copia de países actualmente denominados 'desarrollados'. Todas las sociedades nacionales se estarán desarrollando o tratando de hacerlo en el futuro próximo, y al mismo tiempo tratarán de resolver las contradicciones e inconvenientes que se desprendan de su proceso de desarrollo. No hay ninguna razón para esperar que sus esfuerzos lleven a futuros uniformes

o a una resolución final de sus luchas en un estado bienaventurado de 'desarrollo'."

Más adelante el *Informe preliminar* afirmaba que "el examen realista de las posibilidades de una acción más racional y eficaz por los agentes humanos requiere el reconocimiento de la existencia y de la inevitabilidad de diferentes *estilos* —esto es, diferentes combinaciones de fines y medios aplicadas a las diferentes modalidades reales de crecimiento y cambios. Requiere también que se tomen en cuenta las dos diferentes clases de limitaciones de los estilos de desarrollo —limitaciones en función de la coherencia interna y la viabilidad, y limitaciones en función de la compatibilidad con el bienestar humano y con los valores de equidad".

El *Informe preliminar* distinguía entre el "estilo real de desarrollo" ("lo que realmente ocurre en una sociedad nacional determinada") y el "estilo preferido de desarrollo" ("lo que los dirigentes políticos nacionales, el organismo de planificación o algún otro agente importante de la sociedad desean o esperan que suceda"). Rechazaba la posibilidad de un "conjunto universal detallado de normas para el desarrollo" o de una "definición particularizada" del mismo, pero en cambio proponía un "criterio mínimo" para la evaluación de los estilos de desarrollo: "el grado en que el estilo de desarrollo permite a una sociedad funcionar a largo plazo para el bienestar de todos sus miembros". Desde el punto de vista de este criterio, ciertos estilos podrían ser viables pero no aceptables, y otros aceptables pero no viables.

El criterio significa opciones, sean ellas explícitas o implícitas, respecto de lo siguiente: "i) el grado y naturaleza de la *autonomía* nacional; ii) el grado y naturaleza de la *participación* popular; iii) la importancia que se da a la *producción* en general, a las líneas y técnicas específicas de producción, a los incentivos y a las formas de control de los medios de producción; iv) la *distribución* de los frutos del desarrollo y los mecanismos para la redistribución; v) el aliento o desaliento de las formas concretas de *consumo* individual o colectivo de bienes y servicios; vi) el grado y naturaleza de la *protección del medio humano*; vii) el grado y naturaleza de la *protección de las relaciones humanas* que contribuyen a la solidaridad, a la seguridad, a la realización de la propia personalidad, y a la libertad. Estas

opciones son complejamente interdependientes. Si son mutuamente contradictorias más allá de cierto punto, el estilo no será viable. Si las opciones se eligen aisladamente una de otra, es probable que sean mutuamente contradictorias hasta un extremo peligroso".

Tras analizar los supuestos de cada una de estas opciones, el *Informe preliminar* pasaba a esbozar una tipología de estilos nacionales reales de desarrollo, y luego a proponer ciertas orientaciones estratégicas de políticas y ciertos criterios acerca de las decisiones y diagnósticos para el desarrollo.

Los diferentes criterios que se analizarán a continuación surgieron no solamente durante la actividad del equipo de trabajo, sino también en posteriores intentos de sintetizar los materiales en un informe final 'unificado', y en debates fuera del proyecto mismo. Podría pensarse que cada miembro del equipo comenzó y terminó con su propio 'enfoque unificado', más o menos compatible con las posiciones antes resumidas y más o menos modificado por sus contactos con otras posiciones, pero manteniendo las premisas provenientes de la ideología, la especialidad y la experiencia anterior del participante. Mientras tanto, en la escena internacional surgían continuamente nuevos problemas de importancia, nuevos enfoques y nuevas consignas. En vez de progresar hacia un consenso acerca de un 'enfoque unificado', se asistió en los años setenta a una continua diversificación de las interpretaciones del desarrollo, a declaraciones internacionales cada vez más ambiciosas que intentaban reconciliarlas, y también a una creciente crítica del 'desarrollo', desde puntos de vista muy diferentes, considerándolo como un mito desgastado y equívoco.

Las páginas que siguen no intentan reproducir las posiciones de los participantes en el proyecto de enfoque unificado; antes bien, se proponen utilizar dichas posiciones como puntos de partida para un análisis de los diferentes criterios que continuamente se han estado enfrentando y han entrado en transacción en el plano del debate internacional, dentro o fuera de los marcos del proyecto. En el seno del proyecto algunas de estas posiciones estuvieron representadas en forma más contundente y típica; y otras fueron formuladas más explícita-

mente que antes durante el transcurso del mismo; hubo también algunas más ambiciosas y exclusivas que las demás en sus pretensiones explicativas y operativas; otras constituyen versiones simplificadas de posiciones que una misma persona podría sostener en ocasiones diferentes, sin por ello caer en la inconsistencia. Algunas de las contribuciones más importantes para el grado de consenso logrado en el *Informe preliminar* provinieron de participantes que no podrían identificarse con ninguno de los 'enfoques'. Todos los aportes son, de una o de otra manera, intervencionistas; el único criterio importante acerca del desarrollo no representado en los debates fue el del *laissez-faire* o la regulación por medio de las fuerzas del mercado.

1. *La economía del desarrollo: reestudio y ampliación*

Este criterio daba por supuesto a la vez el carácter central y la insuficiencia de las teorías de desarrollo económico, así como del instrumental de diagnóstico y de planificación aplicado a economías de mercado o a economías mixtas. En la economía se encontraba la mejor aproximación a una visión coherente del desarrollo, pero aún no se habían 'tomado en cuenta' todos los factores pertinentes; el criterio suponía además que los economistas tenían un papel fundamental como consejeros de los gobiernos. El 'enfoque unificado' debía, por consiguiente, presentarse a los economistas en términos que éstos pudiesen aceptar, incorporar en sus metodologías y comunicar a líderes políticos que tenían sus propias preocupaciones y limitaciones de visión.

Los elementos principales de este enfoque eran varios:

i) Interés en diagnósticos sociológicos y psicológicos de los 'obstáculos sociales para el desarrollo' o de los 'prerrequisitos sociales del desarrollo'. Se suponía que los valores 'tradicionales', las actitudes hacia el trabajo y el ahorro, las barreras de clase o de casta en cuanto obstáculos para la movilidad, las costumbres en materia de crianza de los niños, las vinculaciones con una familia ampliada, etc., impedían un proceso de desarrollo, el que exigía la acumulación acelerada de capital y de inversión, la

permanente innovación tecnológica, la formación de una fuerza laboral disciplinada y capacitada, y por parte de la población, una receptividad predecible a los incentivos del mercado. El avance del proceso de desarrollo sería más rápido y más fácil una vez que los expertos en asuntos sociales diagnosticaran los obstáculos y recomendaran medios para superarlos.

ii) Interés en programas educacionales, de salud, de seguridad social y otros de carácter sectorial, puesto que exigían recursos públicos y hacían un aporte al desarrollo económico a través del mejoramiento de los 'recursos humanos'. La cuantificación de dicho efecto y el cálculo de la proporción ideal de las asignaciones a programas sociales se consideraban finalidades clave para un enfoque unificado, aun cuando se reconocía que eran difíciles y tal vez imposibles de alcanzar.

iii) Preocupación por los aspectos mensurables de la justicia social y del mejoramiento en los niveles de vida, en cuanto éstos constituirían legítimos fines del desarrollo. Aquellos economistas ya habían abandonado la expectativa —vigente aún entre muchos de sus colegas— de que estas finalidades se alcanzarían eventualmente, y más o menos en forma automática, mediante la maximización de la inversión y de las tasas de incremento del producto nacional. Los inconvenientes más obvios del crecimiento económico en los países en desarrollo eran la creciente desigualdad en los niveles de ingreso y de consumo, los nuevos patrones de empobrecimiento e inseguridad, y la incapacidad de las economías para ofrecer empleo productivo a una gran parte de la fuerza laboral. Por lo tanto, este enfoque destacaba la importancia de las políticas de empleo, de redistribución del ingreso y de reforma agraria como elementos esenciales de un enfoque unificado.

iv) Preocupación por el mejoramiento de los métodos cuantitativos para compatibilizar objetivos múltiples y para orientar la selección de proyectos de desarrollo. Los defensores de este criterio tenían gran familiaridad con los métodos cuantitativos, los cuales respondían a las exigencias que enfrentaban, tanto en materia política como de planificación; pero no podían dejar de reconocer la fragilidad de la base empírica de sus cálculos. Existían dudas acerca

de si convenía buscar técnicas cada vez más elaboradas, que exigían mayor cantidad de datos, para construir con ellas indicadores compuestos del desarrollo preferiblemente convertibles en términos monetarios, con el fin de complementar el producto nacional bruto, de cuantificar el mejoramiento en los niveles y distribución del bienestar, de calcular el 'retorno' de la inversión social, etc.; o si era preferible buscar técnicas, tales como las de precio de cuenta (*shadow pricing*), que permitieran un ordenamiento y una opción racional entre asignaciones alternativas con un mínimo de datos. En última instancia, era posible que la función y la necesidad de la cuantificación fuese más la de un instrumento heurístico o la de un medio de convencer a los legos que la de un reflejo fidedigno de la realidad.

Durante los años cincuenta y sesenta, tal como se dijo antes con relación a la prehistoria del enfoque unificado, los continuos debates en organismos internacionales y otros lugares habían creado variantes de este enfoque, las que tenían su origen en una posición más exclusivamente econométrica. En particular, este criterio había inspirado una serie de conferencias intergubernamentales sobre educación y desarrollo, auspiciadas conjuntamente por la UNESCO y por las comisiones económicas regionales, donde las autoridades educacionales y las de planificación económica y preparación de presupuesto de los países se reunían con el fin de convencerse unas a otras de que la educación debía ser planificada con el fin de capacitar 'recursos humanos' para el desarrollo económico, y que debería recibir una mayor participación en el gasto público.

Se trataba de un criterio que resultaba natural para los economistas, quienes sentían una mezcla de triunfo y de frustración en relación con sus experiencias como planificadores y consultores del desarrollo. También era afín a muchos especialistas en determinados sectores sociales, a pesar de la incomodidad que sentían al someterse al predominio de las justificaciones económicas para programas sociales; les brindaba un nuevo medio de ordenar coherentemente lo que hacían, así como una recepción más abierta de círculos que —según se suponía— ejercían una influencia decisiva en la asignación de recursos.

2. Rehabilitación y perfeccionamiento de la planificación para el desarrollo

Este criterio tenía su origen en las preocupaciones de los planificadores de algunos países 'desarrollados' con economías mixtas o de mercado, y, mucho más aún, en las de planificadores de países en desarrollo. Durante los años cincuenta y comienzos del decenio siguiente, se había multiplicado el número de países que contaban con organismos de planificación y preparaban planes a plazo fijo. Incluso aquellos gobiernos que no tenían intención de aplicar la planificación en sus propios países comenzaron a darle su apoyo en el caso de los países 'en desarrollo', aunque más no fuera como un medio para utilizar en forma más efectiva su 'asistencia' a esos mismos países: el ejemplo más notable es el apoyo brindado por los Estados Unidos a los planes decenales de desarrollo económico y social, los que constituían una condición para recibir asistencia en el marco de la Alianza para el Progreso. También las potencias coloniales habían dejado una herencia de 'planes de desarrollo', así como algunos rudimentarios mecanismos de planificación en muchos de los países de reciente independencia. Proliferaron los cursos destinados a capacitar 'planificadores' que ocuparían los cargos creados en nuevos organismos de planificación, y surgió un conjunto de planificadores profesionales con intereses creados en el éxito de su empresa. La capacitación de estos planificadores tomaba en cuenta principalmente teorías y técnicas económicas, pero incluía asimismo otros tipos de planificación con historia propia, en particular la planificación de recursos físicos, vinculada a las disciplinas de la arquitectura y la ingeniería. Comenzaron a perfilarse como especializaciones la planificación educacional y de salud, y en otros sectores de acción social surgió, al menos como una aspiración, la adquisición de técnicas y personal de planificación propios.

Las preocupaciones de los planificadores coincidían en gran medida con las de los defensores de la economía del desarrollo, ya analizadas; sin embargo, atendían más a la legitimidad de su propia función, a sus vinculaciones con la política, a la naturaleza y a la efectividad de la relación entre planificación y aplicación. Hacia

1970, la experiencia había incorporado una gran dosis de frustración y de inseguridad a las primeras aspiraciones de la planificación. Comenzaba a parecer dudosa la importancia de los planes formales de desarrollo. Los planificadores no podían sino ver que sus recomendaciones se seguían sólo en forma esporádica, y que los resultados de esta planificación parcial mostraban desviaciones claras e impredecibles en relación con sus objetivos y proyecciones. Los planificadores y los teóricos de la economía tenían una influencia mucho menor sobre la asignación de recursos públicos que las alianzas de empresas industriales y de construcción, los ingenieros y los políticos, todos los cuales, por diferentes razones, se vinculaban a proyectos de gran alcance, con uso intensivo de capital y de tecnología avanzada, que producían un gran efecto, aun cuando acarrearán fuertes trastornos para el medio ambiente y los medios de vida de las personas supuestamente beneficiarias de los mismos. Más aún, en el marco de desafíos radicales de las estructuras de poder existente a fines del decenio de 1960, muchos planificadores ya no podían aceptar el papel de técnicos neutrales al servicio del Estado, que los había protegido al iniciarse la institucionalización de la planificación. ¿No debían acaso servir al pueblo antes que al Estado? En ese caso, ¿cómo hacerlo si el Estado era su empleador?

Una de las reacciones consistió en proponer funciones más amplias y más ambiciosas para la planificación. Este criterio fue el predominante en la tercera parte del *Informe preliminar*, que señalaba las siguientes condiciones para una planificación eficaz:

i) "... la planificación debe ser una actividad continua, es decir un intento para aplicar la racionalidad a las diversas fases del proceso que comprende la preparación de la adopción de decisiones, su aplicación, el control sobre las medidas adoptadas y la revisión final de las orientaciones seguidas." La planificación no debe confundirse con "la elaboración periódica de un documento llamado 'plan'."

ii) "La segunda condición de la planificación eficaz es la difusión de las actividades de planificación por toda la sociedad... Primero, las actividades de planificación deben extenderse a todos los departamentos de gobierno

central en vez de quedar circunscrita a un 'ministerio de planificación' u oficina de planificación... Segundo, las actividades de planificación deben ser difundidas a otros niveles administrativos además del gobierno central". En tercer lugar el sector privado debe participar activamente en la planificación, con una "corriente recíproca de técnicas" entre la empresa privada y la planificación del sector público.

iii) La planificación debe ser un proceso "diversificado pero coherente" donde se utilicen en forma coordinada la planificación financiera, la planificación de las asignaciones, la planificación física o espacial y la planificación institucional.

iv) La planificación debe funcionar como "parte de un proceso real de adopción de decisiones", y debe pues reconocerse como una actividad política. Es un mito la idea según la cual la planificación constituye un ejercicio técnico neutro, aun cuando dicho mito puede resultar, en determinadas condiciones, útil para los planificadores. "Los planes siempre expresan opciones, los modelos dan por sentadas ciertas premisas de lo que habrá que aceptarse como constantes (limitaciones) en el medio sociopolítico, los valores interfieren en la elección de medios y fines, las técnicas como el análisis de costo-beneficios se basan en juicios de valores, y los indicadores, sean económicos o sociales, expresan... alguna teoría o interpretación del funcionamiento de la sociedad". En condiciones ideales, debería haber una "combinación o fusión de capacitación e intereses" entre quien toma las decisiones, el administrador y el planificador.

Una planificación eficaz supone "la difusión de una actitud o criterio de racionalidad y eficiencia en todos los planos de adopción de decisiones". Supone asimismo un enfoque estratégico en el cual se seleccionan las cuestiones esenciales para "un esfuerzo de planificación intenso", y un "enfoque innovador" en "la definición y organización de los recursos, las clases de objetivos y medios escogidos y sus interrelaciones, en la manera de evaluar y ejecutar los programas y proyectos, y en la orientación general de las oficinas y de los administradores de la planificación".

De hecho, este criterio parece vislumbrar un orden social futuro donde la planificación

—como sucede en otras sociedades con la religión— llega a convertirse en una actividad y una fuente de orientación que todo lo impregna; una sociedad donde los planificadores profesionales asumen la función de maestros y profetas, pero en la cual un conjunto de legos continuamente aprende y aplica técnicas más integrales de planificación, resolviendo sus inevitables conflictos de intereses y de valores mediante la integración de sus diversos planes.

Los dos criterios que se analizarán a continuación niegan implícitamente esta visión de sociedades planificadas, aun cuando la misma podría incorporarlas como facetas legítimas de una actividad de planificación omnipresente.

3. *Mejoramiento pragmático en lo social y en lo económico*

Este criterio otorgaba prioridad a la identificación de políticas y medidas efectivas, en el sentido de aquellas que han aumentado ostensiblemente el bienestar humano; a la consideración de cómo éstas podrían funcionar aún mejor; y a criterios pragmáticos para combinarlas en conjuntos de acciones que se reforzaran mutuamente. Su origen natural estaba en una parte de los *Informes sobre la situación social en el mundo*, en la relativa a los programas de desarrollo social; en principio, en ella se identificaban programas de funcionamiento satisfactorio, con el objetivo de que sirvieran a modo de 'lecciones' para los gobiernos de otros países con problemas similares. (En la realidad, los redactores de los informes, dada la gran escasez de información y las restricciones políticas, no estaban en situación de afirmar con algún grado de confianza que los programas por ellos descritos, principalmente a través del resumen de documentos oficiales, eran verdaderamente eficaces.) El mismo criterio predominaba en la asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia social; los 'expertos' aplicaban métodos aprendidos en sus países de origen, en el supuesto de que podrían adaptarse a la situación política y social del país al cual se brindaba asesoramiento. En la práctica, en muchos casos, proponían en realidad métodos que jamás habían podido aplicar en sus respectivos países de origen.

Durante muchos años, este criterio de me-

joramiento pragmático en lo social y económico se había enfrentado a críticas acerbas y evidentes; sin embargo, sus defensores disponían de argumentos plausibles. Después de todo, en todo el mundo continuaba apareciendo y ampliándose una gran variedad de programas de bienestar y de recursos humanos. Por entonces ya representaban una proporción considerable de los gastos públicos y del producto nacional en la mayor parte de los países, sin distinción de tipos de estructura o niveles de producción, de sistemas políticos o de distribución del poder. Tal vez algunos de ellos eran más eficaces que otros; un estudio comparativo podría aclarar los motivos de ello, así como los medios para mejorar el nivel general de eficacia. Presumiblemente, podrían establecerse algunos criterios generales no sólo acerca de las sumas destinadas a dichas actividades, sino también acerca de los *tipos* de actividad del sector social apropiados para países en diversos niveles o etapas de desarrollo. Quienes argumentaban que tales mejoras podrían no ser sino paliativos, dada la carencia de una teoría unificada del desarrollo, o cambios estructurales profundos, o una transformación de valores, o una planificación realmente integral, o una revolución social, tal vez simplemente enunciaban excusas intelectuales para no emprender actividades necesarias, aunque difíciles y minuciosas, que efectivamente podían realizarse. Se hacía necesario poner cuidado en no estimular una conclusión inaceptable: "nada puede hacerse". Mejoramientos importantes en materia de educación, salud y otros servicios para la mayoría de los pobres no sólo atenderían necesidades y derechos básicos, sino además harían más factible la participación de dicha mayoría en cambios estructurales o revolucionarios.

De allí se desprendería que el proyecto del 'enfoque unificado' tendría, entre sus objetivos, un conjunto de recomendaciones prácticas y realistas, susceptibles de ser puestas en práctica por los tipos de gobierno efectivamente existentes en el mundo. Debería investigar y describir lo más prometedor en materia de actividades de desarrollo y métodos de integración de las mismas. No le correspondería fijar excesivos prerrequisitos o metodologías rígidas, ni tampoco seguir a fondo líneas de pensamiento acerca de las sociedades humanas, las cuales

podrían poner en duda al 'desarrollo' como objetivo o a la viabilidad de un enfoque unificado del mismo. Como se verá más adelante, este criterio de mejoramiento pragmático fue uno de los dos que los órganos deliberativos de las Naciones Unidas tomaron en cuenta para los mandatos posteriores relacionados con el enfoque unificado.

4. Capacitación de las sociedades nacionales

Este criterio destacaba especialmente el cambio social estructural, el establecimiento de instituciones para el diagnóstico y la solución de problemas; los mecanismos de participación, y los programas educacionales que posibilitarían un mejor funcionamiento de la sociedad por la acción informada y cooperativa de sus miembros. El criterio no parecía comprendido en el esquema inicial de investigación del proyecto, aun cuando un estudio del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) acerca de los sistemas de decisión podría haber llevado a él;⁶ sin embargo, la metodología de dicho estudio suponía una forma de pensamiento *sui generis*, que dificultaba su fácil asimilación. En etapas posteriores, la capacitación surgió como una alternativa a la planificación integral del futuro de una sociedad y como complemento al mejoramiento pragmático en lo social. Fue bautizada en un informe preparado en 1974 por el UNRISD.⁷

En conformidad con este informe, "la planificación para el desarrollo se planteó inicialmente en relación con la producción material... En los últimos decenios, la planificación se ha hecho extensiva a más y más esferas de actividades de desarrollo, incluidas las esferas sociales; pero en este proceso se han formulado objetivos que se prestan menos a una medición directa, las relaciones causales se han hecho más complejas y menos claras y el control del futuro ha adquirido un carácter diferente". Más

aún, "la planificación convencional tiende a dar excesiva importancia a la inversión de capital en estructuras físicas y equipo, en especial en las esferas sociales, ya que estos objetivos son más fáciles de manejar con la metodología de la planificación (y políticamente suelen tener más demanda) que otros diversos tipos de actividad que para el desarrollo pueden ser igualmente deseables o más, y quizá mucho menos costosos".

Se hace necesario pues otro tipo de criterio racional frente al cambio societal y el desarrollo. "El médico o el maestro no hacen planes o proyectos del futuro como el arquitecto, pero su actividad y sus métodos son igualmente racionales. Del mismo modo, en el plano de la sociedad, conviene pensar en una operación de 'capacitación' con la que se trate no tanto de definir y controlar el futuro como de establecer las condiciones o capacidades actuales que permitan a una determinada sociedad abordar sus problemas en el futuro. Lo que más importa en tal enfoque no es establecer objetivos de producción para el futuro, sino diagnosticar las deficiencias y potencialidades actuales, hallar políticas apropiadas y vigilar constantemente el curso del desarrollo." "Un ejemplo de esta actividad de 'capacitación' sería la iniciación del cambio estructural o institucional, al cual no son directamente aplicables los métodos técnicos de la planificación convencional."

Dentro del proyecto, no hubo otro análisis de los supuestos y consecuencias de un 'enfoque de capacitación'. De su mera descripción parece desprenderse una cierta fe en la existencia de una entidad racional y benévola, capaz, efectiva o potencialmente, de dirigir la capacitación. Sin embargo, parece sugerirse además que la formulación de políticas de desarrollo puede concebirse como una experiencia educativa, en la cual los actores sociales aprenden a enfrentar las situaciones abocándose a problemas en condiciones de limitada racionalidad, lo que hace de éste un criterio aplicable no sólo a sociedades nacionales, sino también a grupos y organizaciones locales; todo ello lo relaciona con la posición de economistas como Albert O. Hirschman y científicos políticos como Warren F. Ilchman, Norman Thomas Uphoff, Michel Crozier y Erhard

⁶Véase J.M. Collette, *Etude sur les systèmes de décision* (informe UNRISD, N.º 70.11/1, Ginebra, 1970).

⁷"Criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo". Nota del Secretario General, E/CN.5/519, 5 de diciembre de 1974. Este informe será discutido más adelante en el presente trabajo.

Friedburg.⁸ Si el proyecto hubiese dispuesto de un mayor plazo que permitiera aprovechar las reacciones dialécticas ante los criterios inicialmente presentados, éste habría sido, muy probablemente, uno de los caminos cuya exploración aparecía como más promisoría.

5. Ilustración a través de la información

En los *Informes sobre la situación social en el mundo* a partir de los años cincuenta, así como en el programa del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), había líneas de pensamiento que proponían una transformación de las condiciones de la acción pública a través de mejores métodos de obtención, difusión, interpretación e integración de información exacta y pertinente para el diagnóstico de los problemas sociales y la evaluación de los avances. Para los defensores del desarrollo social, resultaba deseable liberar su uso de la información del dominio de la metodología económica, y elaborar una metodología más adecuada a sus propios objetivos. Cuestionaban la idoneidad de los estudios de distribución del ingreso para reflejar los niveles de vida, y cuestionaban también el sentido de ciertos indicadores nacionales agregados, tales como el producto interno bruto.

Varios supuestos complementarios refrendaban su énfasis en el mejoramiento de la información. El primero era que el 'desarrollo' no tenía una clara orientación de bienestar humano puesto que los responsables de políticas no estaban suficientemente informados acerca de las necesidades existentes; el segundo, que informar acerca de las deficiencias crearía presiones y forzaría a los gobiernos a actuar, o bien a dejar paso a otros regímenes dispuestos a hacerlo. En un nivel más modesto de expectati-

vas, se esperaba que la información oportuna contribuiría a robustecer las fuerzas dispuestas a abordar los problemas sociales, tanto dentro de los gobiernos nacionales como en las organizaciones internacionales. Estos supuestos eran claramente legítimos, aun cuando podían acotarse en diversas formas: solía suceder que los gobiernos no tomaran acción alguna respecto de problemas que preocupaban a la opinión pública internacional; muchas veces era el exceso —y no la falta— de información acerca de problemas que exigían soluciones inmediatas lo que abrumaba a los gobiernos; la información podía utilizarse no sólo para fomentar el bienestar general, sino también con fines represivos o como técnica para evadir la acción. En todo caso, el mejoramiento de la información era la esfera de acción más accesible a los defensores internacionales del desarrollo social. Llegaría a ser un 'enfoque' a nivel de los antes analizados, sólo en el caso de ser considerada como 'llave maestra' de la política de desarrollo.

La Parte IV del *Informe preliminar*, que trata de diagnóstico, información e indicadores, toma en general una posición demasiado cauta como para corresponder a semejante denominación. La información se subordina a las proposiciones anteriores del informe: "Idealmente, debería existir una acción recíproca continua entre el diagnóstico, la redefinición de los estilos preferidos, y las orientaciones estratégicas... En la práctica, se encuentra con mayor frecuencia una especie de círculo vicioso que una relación mutuamente estimulante: las clases de información buscada y sus usos en el diagnóstico están regidos por ideas inadecuadas e imitativas de estilos y estrategias, y, por otra parte, las ideas sobre estilos y estrategias están limitadas por las clases de información empleadas para el diagnóstico..." "Si por desarrollo se entiende un sistema interdependiente de cambios en vez de la expresión de una sola cantidad, entonces es preciso estructurar métodos de medición y de análisis cuantitativo apropiados para ese concepto."

Al mismo tiempo, este criterio sustentaba ciertas propuestas, hechas en los *Informes sobre la situación social en el mundo*, según las cuales la posibilidad de una política unificada dependía del correcto manejo de la información y del

⁸Albert O. Hirschman, *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (1963), *Development Projects Observed* (1967) y *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America* (1971); de este último libro existe versión española: *Desarrollo y América Latina. Obsesión por la esperanza*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Warren F. Ilchman y Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change* (1969); existe versión española: *La ciencia política en la economía dinámica*, Ed. Limusa-Wiley, México, 1971. Michel Crozier y Erhard Friedburg, *L'acteur et le système* (1977).

rechazo de determinadas falacias en dicha materia:

i) El desarrollo debía ser medido en forma desagregada antes de ser 'unificado' en una política. "El diagnóstico del desarrollo unificado incluye una tentativa para ver si se tienen en cuenta adecuadamente y en la proporción apropiada los diferentes factores... si no se descuidan algunos provocando una demora general en el sistema, en tanto otros están tan avanzados que no puede absorberse su producto." (Entre los 'factores' se cuentan los convencionales —educación, salud, alimentación, vivienda, industria, condiciones de trabajo y de empleo, etc.— y sus subdivisiones, tales como la educación superior, la educación secundaria, etc., conceptos en torno a los cuales se habían estructurado los *Informes sobre la situación social en el mundo*.) Aun cuando resulta imposible especificar los requisitos cuantitativos simples de un factor para el crecimiento de otro factor, "mediante el análisis internacional comparativo, pueden determinarse las 'correspondencias' normales entre los factores sociales y económicos a un grado dado de desarrollo... Cuando un país presenta marcadas anormalidades... se pueden plantear cuestiones acerca de su estilo real de desarrollo". Puesto que "el desarrollo no constituye un fenómeno unidimensional", lo que se necesita no es un indicador único, sino un "conjunto o perfil de indicadores para cada país".

ii) "Hasta donde sea posible deben concebirse los sistemas de reunión y análisis de la información para que faciliten la comprensión de las relaciones existentes entre diferentes fenómenos. Ello no puede hacerse mediante agregados que se refieran a la población nacional en su totalidad o a grandes grupos. Pueden determinarse más fácilmente las interrelaciones a nivel local u operacional"... "Una dificultad que plantean la mayoría de los indicadores es que se utilizan como agregados nacionales o promedios que no reflejan la distribución. Otra dificultad consiste en que el indicador que en teoría parece tener sentido en el plano nacional quizás no resulte muy lógico si se considera en el plano local." "... Para diagnosticar y entender las relaciones causales entre los diferentes factores del desarrollo suele ser necesario ir al nivel donde realmente se producen las interac-

ciones en lugar de ocuparse de las relaciones entre abstracciones a nivel nacional."

De este modo, y de acuerdo con el análisis de la información, el desarrollo se transforma en un rompecabezas multidimensional, cuyas piezas de mayor tamaño son divisibles en piezas menores que encajan unas en otras, tanto vertical como horizontalmente. Un enfoque unificado debe procurar aplicar técnicas que expresen toda la complejidad de sus relaciones; sin embargo, las piezas siguen teniendo contornos claros, susceptibles de una descripción cuantitativa significativa una vez que estén suficientemente desagregadas, y combinables por parte del jugador gubernamental bien informado, el cual puede armarlas hasta constituir un todo coherente a 'nivel nacional'.

6. Socialismo marxista institucionalizado y 'profundos cambios estructurales'

De todos los enfoques hasta aquí analizados, éste es el primero que cuestionaba la posibilidad de que un desarrollo que cumpliera requisitos mínimos de aceptabilidad y de viabilidad pudiera darse en el marco de economías de mercado o mixtas. Sin embargo, dicho cuestionamiento se producía en una forma especialmente ambigua y estereotipada, propia del papel del bloque socialista en las Naciones Unidas y del modo en que los órganos deliberativos, así como la Secretaría, le presentaban sus respetos, eludiendo al mismo tiempo su posición ideológica. Según los representantes de las sociedades nacionales que se identificaban como socialistas, donde el Estado controlaba los medios de producción y las fuentes de inversión y ejercía el poder en nombre de la clase obrera, dichas sociedades podían dar lecciones al resto del mundo en lo que respecta al funcionamiento de un 'enfoque unificado'. Los frutos de este enfoque unificado eran la garantía de pleno empleo, la distribución relativamente igualitaria del ingreso, la universalización de la seguridad social y del acceso a los principales servicios sociales. Para alcanzar tales avances, constituían un prerrequisito los llamados 'cambios estructurales profundos', fórmula que abarcaba muchos tipos de cambio, incluso algunos como la reforma agraria o la participación popular en las decisiones del desarrollo, a los

cuales la mayor parte de los gobiernos se habían comprometido a través de sus votos en las Naciones Unidas. Debía darse por supuesto que los gobiernos podían realizar tales cambios estructurales si así lo deseaban, y que habían reconocido el deber de hacerlo. No había para qué contestar la pregunta de si acaso el cambio estructural clave no era la abolición de la propiedad privada de los medios de producción. Se mantenía en la sombra la hipótesis marxista-leninista tradicional acerca de la necesidad de la destrucción del Estado burgués y de la toma del poder por parte del proletariado como condición indispensable de dichos cambios estructurales.

El mandato del proyecto de enfoque unificado, así como su marco internacional, le impedían tratar de decidir si el socialismo (de cualquier definición) o cualquier otro sistema integral de organización política y económica constituía una condición indispensable para el enfoque unificado. En todo caso, la mayoría del equipo no consideraba necesario hacerlo; pensaban que sus diversos criterios eran aplicables tanto a sistemas socialistas como a economías de mercado o mixtas. La afirmación de la legitimidad de diversos estilos de desarrollo dentro de un criterio mínimo de aceptabilidad y viabilidad negaba implícitamente la necesidad de una revolución socialista, sin por ello dejar de considerarla una posibilidad. En todo caso, el Estado seguía siendo el centro de la atención en cuanto ejecutor de todo cambio estructural factible dentro del estilo de desarrollo.

7. Socialismo neo-marxista de carácter participativo y autónomo

Este criterio, cuya denominación exacta resulta particularmente difícil, entró al debate acerca del enfoque unificado en una etapa posterior, introduciendo en él una combinación de proposiciones derivadas de la teoría de la dependencia, del maoísmo y de otras corrientes marxistas recientes, de doctrinas de 'concientización', etc., vigentes en los años sesenta, principalmente fuera del marco intergubernamental del debate acerca del desarrollo. El enfoque aceptaba las áreas de opción derivadas del 'criterio mínimo' expuesto en el informe preliminar; sin embargo, dejaba de lado la legitimidad

de los diversos estilos de desarrollo. El intento de reformular el enfoque unificado en estos términos tenía un aura de posiciones intransigentes y excluyentes en el plano teórico y valorativo, lo que venía a sustituir el intenso esfuerzo de encontrar algo bueno en todas las posiciones, que lograba incluso incorporar el criterio de "profundo cambio estructural" ya analizado. Asimismo, alteraba el marco de desarrollo nacional, con ayuda internacional, más o menos aceptado por los demás enfoques.

Según un defensor de este criterio, "los países del Tercer Mundo se encuentran frente a una alternativa. O aceptan su dependencia o siguen el camino de su desarrollo autónomo e independiente. En el primer caso, están condenados a una creciente polarización, a la desigualdad, a la pobreza masiva y a continuar aceptando la movilización de sus recursos principalmente en función de las necesidades extranjeras. La movilización de la inmensa reserva de potencialidad productiva y creativa latente en las masas de sus pueblos seguirá sin utilizarse o utilizándose en proporción insuficiente... Esta posición sostiene que los países del Tercer Mundo sólo lograrían superar su pobreza y estancamiento si deciden optar por una nueva alternativa y por un camino original para el desarrollo, cualitativamente distinto del seguido por los países industriales avanzados."⁹

Las fuerzas dominantes de los países 'industriales avanzados' son responsables del 'subdesarrollo' del resto del mundo y dependen de la explotación que realizan; por ello, el mundo en desarrollo no puede buscar 'ayuda' en ellos, ni menos aún tomarlos como modelos de desarrollo. En realidad, su estilo de desarrollo es moralmente indefendible, y se hará insostenible en la práctica una vez que el Tercer Mundo haya tomado otro camino; su necesidad real de transformación es tan urgente y tan ineluctable como la del Tercer Mundo.

⁹Cfr. Joost B.W. Kuitenbrouwer, *Towards Self-reliant Integrated Urban-rural Development*, The I.C.S.W. Regional Conference for Asia and Western Pacific, Hong Kong, setiembre de 1975. Este criterio frente al enfoque unificado se presenta también con cierto detalle en J.B.W. Kuitenbrouwer, *Premises and Implications of a Unified Approach to Development Analysis and Planning*, United Nations Economic Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, 1975, texto originalmente presentado al proyecto una vez dispersado el equipo inicial.

La transformación no puede ser guiada por los incentivos del mercado ni tampoco por el socialismo burocrático de planificación central, donde los objetivos fijados desde arriba llevan a acelerar la acumulación del capital, mediante la reducción de los niveles de consumo popular y la extracción de excedente del campesinado. Un criterio unificado de desarrollo tiene a la vez como objetivo central y como principal medio el despertar de la creatividad y de la participación activa de las masas populares. Debe tenderse hacia un "hombre nuevo en una nueva sociedad", con valores igualitarios, aspiraciones frugales de consumo y relaciones sociales cooperativas, todas ellas muy diferentes de las actuales. Tanto las políticas como los mecanismos de producción, distribución y servicios sociales, en especial la educación, deben configurarse de modo que contribuyan a ese objetivo central.

A pesar de significar un desafío radical frente a otros enfoques más acomodaticios, esta posición entró en los debates acerca del enfoque unificado en una versión relativamente ambigua, lo que en la práctica era una condición para participar en los mismos. De acuerdo con sus premisas, los gobiernos vigentes y el sistema mundial de Estados reflejaban relaciones de dominación y de explotación. Para lograr un desarrollo auténtico, la liberación de la creatividad popular debía barrer con dichas relaciones. Sin embargo, esta posición sugiere que los 'países', representados por sus gobiernos, pueden 'optar' por hacerlo, y que resulta legítimo ofrecerles consejos detallados sobre cómo llevarlo a cabo. Se mantiene en una nebulosa la naturaleza de la fuerza catalítica que permitiría que las masas se trocaran de objetos de explotación, acobardadas por la represión y cegadas por las seducciones de la sociedad de consumo, en participantes creadores, capaces de controlar su propio destino.

Sin embargo, esta ambigüedad, que se perpetúa en versiones posteriores de 'otro desarrollo', no proviene simplemente de un esfuerzo para adaptar una posición revolucionaria a la ineludible tarea de las organizaciones internacionales, que consiste en "aconsejar a los gobiernos". Corresponde a una ambigüedad en el modo como los Estados del Tercer Mundo concebían su papel, la cual fue haciéndose más

evidente durante los años setenta. Hubo algunos liderazgos políticos y algunos grupos dentro de las administraciones públicas nacionales, e incluso dentro de los organismos de planificación, que efectivamente se identificaron o con un enfoque neo-marxista basado en la participación y en la autonomía, o al menos con ciertos aspectos de este enfoque. Los países donde dicho criterio ejerció una influencia apreciable dentro del Estado estaban, en general, fuera de la esfera de dominación de un poder central; tenían grupos de intereses internos incipientes o débiles, identificados con un crecimiento económico basado en las leyes del mercado; y por ello la conducción política y la burocracia parecían tener amplia autonomía para elegir un estilo de desarrollo. Sin embargo, en tales condiciones, podía esperarse que fuera mínima la capacidad de éstas para transformar una población predominantemente rural en participantes creadores, y resultaba fácil que una movilización voluntaria se transformara en una obligación burocrática.

8. *Ecodesarrollo*

El objetivo central de este enfoque consistía en la armonización de la producción, el consumo y las modalidades de los asentamientos humanos con la capacidad del planeta para mantenerlos, y la compatibilización de dicha finalidad con una distribución equitativa de recursos entre los pueblos del mundo, todo lo cual suponía una drástica reducción de los niveles de consumo de los países más prósperos. Tenía una larga historia como fuente de críticas a las políticas orientadas exclusivamente hacia el crecimiento económico; su acción era paralela a las críticas y recomendaciones hechas en nombre del desarrollo social, pero la interacción entre ambas tendencias había sido escasa.

La iniciación de las actividades del proyecto del enfoque unificado coincidió con el informe Meadows al Club de Roma acerca del problema de los 'límites del crecimiento', y con la rápida intensificación de la preocupación internacional acerca de los posibles perjuicios que las innovaciones tecnológicas en la producción y el consumo artificialmente estimulado podrían acarrear al medio ambiente. El proyecto trató inicialmente de tomar en cuenta

estas preocupaciones sin atribuirles una posición principal. De este modo, el consenso expresado en el *Informe preliminar* incluía “la protección del medio humano” entre sus áreas de opciones de políticas, pero lo analizaba en forma relativamente superficial. El *Informe preliminar* afirmaba, con reservas, la necesidad y factibilidad del incremento de la producción; en aquellos textos que mencionaban los posibles perjuicios del crecimiento económico, dichas afirmaciones se estaban transformando en descargos obligatorios de responsabilidad; evitaban reconocer afinidad con las posiciones de “crecimiento cero”, que congelarían las ventajas de los países más prósperos y la pobreza del resto del mundo.

“Es prematuro pasar al otro extremo y propugnar una tasa de crecimiento igual a cero. El nivel de producción en la mayor parte del mundo es muy bajo para que se pueda conciliar con cualquier estilo aceptable de desarrollo de la sociedad, y los objetivos de producción preocuparán inevitablemente a muchas sociedades nacionales en el futuro previsible. Los estilos aceptables y viables de desarrollo exigen que estas sociedades dediquen su producción mucho más sistemáticamente a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, traten de encontrar técnicas de producción que minimicen la degradación del medio y el derroche de recursos naturales y maximicen la participación creativa del hombre... A la larga, las sociedades nacionales más pobres deben aumentar varias veces su producción por habitante... Sin embargo, elevarla el número de veces requerido para ‘cerrar la brecha’ existente en comparación con las actuales sociedades de altos ingresos no es factible ni pertinente para lograr estilos aceptables de desarrollo...”

En las etapas posteriores del proyecto, las teorías de ‘ecodesarrollo’ fueron consideradas en forma más positiva, como introducción del ‘ingrediente que faltaba’. Tales teorías, identificadas especialmente con la labor de Ignacy Sachs en el *Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement*, en París, destacaban especialmente la planificación del manejo de recursos naturales y sociales de determinadas ‘eco-regiones’; procuraban encontrar tecnologías, modalidades de asentamiento, sistemas de producción y de distribución adapta-

dos a cada ‘eco-región’, que tuvieran por objeto, en la medida de lo posible, sustituir el uso de los recursos no renovables por la utilización y manejo de recursos locales renovables. Un enfoque como éste, del desarrollo localizado, que suponía la creación de sistemas autosuficientes, capaces de renovarse a sí mismos y de aumentar gradualmente el bienestar de la población local, presentaba interesantes posibilidades de interacción con varios de los otros enfoques antes descritos —capacitación, ilustración a través de la información, desarrollo participativo y autónomo— y significaba asimismo un desafío al sesgo universalista del mandato del proyecto. Lamentablemente, cuando el ecodesarrollo llegó a constituir una alternativa claramente delineada,¹⁰ la oportunidad para este tipo de interacción ya había pasado.

9. *Análisis de opciones políticas y estilos de desarrollo*

En las páginas que anteceden ha podido apreciarse la preferencia implícita del autor por un criterio diferente de los expuestos, aunque no radicalmente incompatible con la mayor parte de ellos. Dicho criterio intenta identificar y explicar los factores políticos y de otra índole que condicionan el carácter y los límites de la intervención pública en el cambio social, en qué circunstancias podrían surgir políticas de desarrollo cercanas al criterio mínimo de aceptabilidad y de viabilidad, así como la identidad de los agentes sociales que podrían intervenir en favor de dichos ‘enfoques unificados’. Rechaza el supuesto ecléctico de que las sociedades nacionales pueden escoger a su antojo elementos de diferentes ‘lecciones’ provenientes del extranjero y armar los fragmentos del modo que les parezca, así como el supuesto según el cual sólo existe Una Única Vía de desarrollo que las sociedades nacionales deben determinar y aplicar para evitar una catástrofe. Cada sociedad nacional enfrenta una gama delimita-

¹⁰Véase Ignacy Sachs, “Población, tecnología, recursos naturales y medio ambiente”, en CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVIII, Nos. 1 y 2, 1973. Este enfoque tiene una evidente vinculación con la búsqueda de ‘tecnologías apropiadas’ y con iniciativas similares surgidas durante los años setenta.

da de opciones, las cuales dependen de sus estructuras políticas, sociales y económicas, históricamente condicionadas; de su capacidad productiva, de sus recursos humanos y naturales; de sus valores predominantes y de su lugar en el orden internacional. Estos factores suponen diferentes ventajas, diversos grados de equidad o falta de ella, distintos costos y peligros. Existen ciertas opciones que están permanentemente fuera del alcance de una determinada sociedad, o que sólo serían factibles a través de una transformación revolucionaria que no puede ser deliberadamente ordenada por un régimen configurado por los valores y relaciones de poder existentes. En los términos utilizados por el *Informe preliminar*, diferentes estilos reales o preferidos de desarrollo pueden ser evaluados en relación con un criterio doble de viabilidad y de aceptabilidad. Un criterio de este tipo no puede evitar la búsqueda de un marco teórico o de un conjunto de hipótesis destinado a ordenar sus análisis de las sociedades nacionales; sin embargo no se espera que el éxito de esta búsqueda sea algo más que parcial y provisional. En la versión que aquí se describe, dicho criterio reconoce el permanente peligro de verse aprisionado por una teoría, la cual condicionaría la selección o la interpretación de hechos en conformidad con sus postulados, y tal vez universalizaría fenómenos coyunturales o de carácter local. Considera que muchos de los intentos realizados para utilizar el marxismo como marco de análisis y de acción son ejemplos notables de dicho peligro.

Los organizadores del proyecto del 'enfoque unificado' admitieron desde un principio el análisis estructural, tanto político como social, a modo de correctivo ante los criterios normativos, técnicos e institucionales que se proponían integrar. Los defensores de estos últimos criterios no podían sino estar conscientes de los obstáculos políticos y sociales, puesto que muchos de ellos los habían enfrentado directamente en su calidad de planificadores o consultores del desarrollo. Sin embargo, como es natural, no deseaban una visión panorámica de todos los obstáculos que surgían para su visión de una Buena Sociedad, sino que buscaban ideas sobre cómo eliminarlos, para posibilitar así el avance de las estrategias que defendían.

Este criterio podía criticarse en el sentido de que llevaba a la desmoralizadora conclusión de que nada puede hacerse. Aun cuando la versión incorporada al proyecto afirmaba que mucho podía y debía hacerse a través de diversos tipos de agentes sociales, mantenía un franco escepticismo acerca del enfoque unificado concebido como un conjunto de recomendaciones de aplicación universal, para la asignación de recursos, para técnicas de diagnóstico y planificación o para la transformación de estructuras y valores de la sociedad. Las instituciones humanas, desde el orden internacional hasta el grupo local, tenían trayectorias tan diversas y objetivos tan distintos que, para intentar percibir su sentido e influir sobre ellas en nombre del desarrollo, se hacía necesaria una combinación excepcional de audacia y de humildad. El proyecto de enfoque unificado podría ser un aporte en este sentido en caso de mantenerse iconoclasta, consciente del aspecto ritual de su propia actividad y de las ambivalencias de todas las tareas humanas. No podía dar por sentado ni que las sociedades nacionales eran capaces de perfeccionarse una vez diagnosticadas correctamente sus deficiencias, ni tampoco que sus irracionalidades y desigualdades exigían un total arrasamiento y transformación.

Para clasificar 'los enfoques', caben diversos criterios alternativos, los que permiten señalar otras tensiones y ambigüedades propias de la búsqueda de recomendaciones para un desarrollo unificado. En términos de criterios extremos, pueden distinguirse los siguientes:

Criterios tecnocráticos por oposición a *criterios participativos*. Los primeros dan por supuesto que la solución correcta u óptima para cada problema puede provenir de especialistas suficientemente competentes, llevando así a un estilo óptimo de desarrollo. La política de desarrollo se unificará en la medida en que dichos especialistas puedan buscar y aplicar las soluciones sin transar con resistencias y exigencias incompatibles con ellas. Idealmente, por lo tanto, la 'participación' debe consistir en adoc-trinamiento acerca de la solución óptima y del comportamiento correspondiente. El segundo criterio da por supuesto que la solución óptima sólo puede surgir de la creatividad de un pueblo dueño de su propio destino, o bien que no existe una solución óptima, y que pueden en-

contrarse diversas soluciones satisfactorias a través de la competencia política democrática. La imposición tecnocrática, o el recurso a políticas que no exijan la comprensión popular, se considera estéril de por sí.

Leyes económicas o sociales permanentes por oposición a voluntarismo orientado hacia el bienestar humano. Las leyes a que se refiere el primer tipo de criterio podrían ser las del mercado, o las de las condiciones psicológicas para una modificación planificada del comportamiento humano, o las de las condiciones socioeconómicas para la transición al socialismo. Se supone que el desarrollo unificado depende de una correcta comprensión de dichas leyes, y de algún tipo de combinación entre el someterse a las condiciones que éstas imponen y el manejo de dichas condiciones. La posición opuesta niega la validez de las leyes o bien la posibilidad de que se interpreten en forma infalible. Los agentes sociales deben pues orientar sus tareas fundamentalmente a través de sus propios valores. Sólo la lucha y la innovación revelarán en qué medida dichos valores pueden llevarse a la práctica y en qué medida pueden aumentar el bienestar humano. Aun cuando la primera de estas posiciones parece ser más afín al enfoque tecnocrático y la segunda al enfoque de participación, cualquiera de ellas puede coexistir con una visión general predominantemente tecnocrática o predominantemente participativa.

Apelación a marcos de referencia teóricos o metodológicos por oposición a una aceptación pragmática de fórmulas eficaces en la práctica. Este contraste se asemeja al anterior, pero ambas posiciones polares son menos extremas. El marco de referencia no intenta explicar las leyes del desarrollo o del cambio social, sino aquellas que rigen la planificación en determinadas condiciones y con un determinado instrumental. El pragmatismo se aplica a la extensión y adaptación de técnicas sociales y económicas que aparentemente han sido eficaces, sin aspirar por ello a dar un 'empujón' voluntarista hacia el tipo de sociedad deseado.

Criterios universalistas por oposición a particularistas. La primera posición supone que el desarrollo debe tener aproximadamente el mismo sentido en todas las sociedades nacionales, sea cual fuere dicho sentido: todas las sociedades deben ser predominantemente industrial-

zadas, urbanas y orientadas hacia el mercado; o todas las sociedades deben tender a una igualdad democrática; o todas las sociedades deben adoptar estilos de vida y utilización de recursos de carácter colectivista y frugal. El universalismo suele entrar en combinación con posiciones catastrofistas de todo o nada: salvo que toda la humanidad alcance rápidamente ciertos objetivos de capacidad productiva, prudencia tecnológica, justicia social, desarme, libertad, austeridad en el consumo, o limitación de la población, toda la humanidad, o el 'mundo', o la 'civilización', están condenados a desaparecer. Los criterios universalistas suelen además llevar implícito que el 'desarrollo' debe significar una transición de una situación estática 'mala' a una situación estática 'buena'; una vez que toda la humanidad haya superado la pobreza, la injusticia, la violencia y el derroche, debería mantenerse en armonía o en equilibrio en relación con su medio ambiente.

Las variantes de la posición 'particularista' dan por supuesto que las sociedades nacionales, o cualquier tipo de organización social que las reemplace, seguirán desarrollándose por muchas líneas diferentes, algunas más 'aceptables' por sus valores y algunas más 'viables' debido a su coherencia interna y a su eficiencia. Resulta improbable que alguna de ellas alcance una perfección armoniosa y estática, y puede esperarse que ciertas líneas degeneren o incluso se extingan, debido a sus errores o a una combinación insuperable de desventajas. Puede o no existir para cada sociedad un estilo óptimo de desarrollo objetivamente definible; sin embargo, no puede haber un estilo universalmente óptimo, salvo concebido en términos tan generales que dejan de ser útiles. La inevitable diversidad tiene sus peligros, en especial los de conflictos entre las sociedades nacionales y los de explotación de los débiles por parte de los más fuertes, pero tiene asimismo sus ventajas; no es ni posible ni conveniente la homogeneización de la humanidad; mientras mayor sea la variedad de estilos de desarrollo, mayor es la probabilidad de que se realice en el futuro una interacción positiva. Tanto la posición 'particularista' como la posición 'universalista' pueden, por supuesto, combinarse con un sesgo tecnocrático o participativo, con la creencia en leyes inmovibles del desarrollo o en el voluntarismo.

IV

El cambiante mercado internacional de proposiciones acerca del desarrollo: sus variaciones paralelas y posteriores al proyecto del enfoque unificado

Se ha dicho ya que el proyecto del enfoque unificado constituyó sólo una de las manifestaciones además —relativamente modesta— de la divergencia de interpretaciones en torno al desarrollo y de la multiplicación de los caracteres del mismo, fenómenos que habían tomado cuerpo durante los años sesenta y habrían de hacerse más pronunciados y complejos durante el decenio siguiente. La noción de 'desarrollo' debe necesariamente corresponder a algo por lo cual valga la pena realizar esfuerzos, y el núcleo de aquel 'algo' seguía siendo, a comienzos de los años setenta la idea de aumentar la capacidad productiva, especialmente la industrial, mediante la acumulación de capital, las inversiones y la innovación tecnológica. Sin embargo, la experiencia hacía más difícil creer que el crecimiento de la producción podría, por sí mismo (ya sea orientado por el mercado o por la planificación centralizada) lograr beneficios equitativamente distribuidos en materia de bienestar humano, o creer que los países más pobres podrían alcanzar un crecimiento suficiente para este fin sin realizar profundos cambios en sus políticas internas o sin alterar su posición en el sistema mundial. Cada uno de los defensores de los más diversos objetivos y políticas argumentaban que su doctrina planteaba los atributos esenciales del desarrollo auténtico, y que el cumplimiento de los otros objetivos del desarrollo debía ser subordinado a sus proposiciones. Entre las tareas del proyecto del enfoque unificado figuraba la de unificar lo unificable en estas diversas opciones, desde el punto de vista de una de ellas: aquel conjunto de objetivos de bienestar humano y de programas sociales sectoriales que había llegado a llamarse 'desarrollo social'. Sin embargo, antes de que el proyecto pudiera cumplir con este cometido ya se había ampliado el espectro de las posiciones que debía unificar.

Por ahora, bastará con resumir algunos ras-

gos del cambiante mercado internacional de proposiciones acerca del desarrollo, tanto dentro como fuera de las organizaciones intergubernamentales.

Dentro de estas últimas, el principal marco del debate lo constituía el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual estaba regido por una Estrategia Internacional de Desarrollo aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1970. Dicha estrategia consultaba procedimientos periódicos de 'revisión y evaluación' de lo realizado por los diversos organismos de las Naciones Unidas, actividades éstas que dieron origen a un formidable número de informes. Mientras la Estrategia Internacional de Desarrollo pareció tener alguna trascendencia potencial en relación con las políticas gubernamentales, los defensores de los diversos enfoques y prioridades presentaban sus propuestas en calidad de ampliaciones de aspectos de la Estrategia, o de cambios de énfasis en la misma, o de medios de llevarla a la práctica. Una de las justificaciones del proyecto de 'enfoque unificado' había sido precisamente la del enriquecimiento del contenido social de la Estrategia.

Esta yuxtaposición de principales clases de proposiciones; unas todavía vinculadas a las expectativas del primer Decenio para el Desarrollo, y las otras relacionadas con las críticas según las cuales éste se había concentrado excesivamente en el crecimiento económico. En el transcurso del Decenio, hubo nuevas proposiciones que reemplazaron a las dos citadas:

i) *Las relaciones económicas internacionales y el deber de los países más prósperos de contribuir al desarrollo del resto del mundo a través de la asignación de un porcentaje mínimo de su ingreso nacional, así como de políticas comerciales más equitativas.* La Estrategia presentaba proposiciones de este tipo con gran detalle, pero en formulaciones que

eran producto de transacciones y negociaciones entre representantes de los gobiernos deseosos de lograr compromisos de carácter obligatorio y los representantes de otros gobiernos dispuestos a evitar tales compromisos sin por ello rechazarlos de plano. A medida que transcurría el decenio, la lucha en favor y en contra de tales compromisos se repitió en un foro tras otro. Ya en 1974, se tornó evidente que las transacciones de la Estrategia carecían manifiestamente de operatividad, y los países del Tercer Mundo dedicaron sus esfuerzos a una Declaración y Programa de Acción para un Nuevo Orden Económico Internacional, frente al cual la mayor parte de los países del Primer Mundo, que actualmente constituyen en las Naciones Unidas una pequeña minoría, no asumieron ninguna responsabilidad concreta. Los debates sobre relaciones económicas internacionales no caben en el presente trabajo; sin embargo, es necesario destacar que, para los representantes de la mayoría de los países del Tercer Mundo, el problema de dichas relaciones siguió siendo fundamental, y se mantuvo la esperanza de lograr compromisos estables. Muchos de estos representantes pensaban que los aspectos analizados más adelante sólo eran expresiones inofensivas y bien intencionadas; otros la consideraban sólo peligrosas desviaciones en relación con los puntos centrales de sus exigencias. Dichos representantes seguían suponiendo, asimismo, que para sus países, el desarrollo podría tener el mismo sentido que había tenido para los países ya industrializados, y que la interdependencia internacional a través de las corrientes comerciales y financieras se mantendría en forma indefinida, con reformas, pero sin transformaciones.

ii) *Los contenidos del desarrollo en el plano nacional.* Se mencionó ya que la Estrategia hacía un llamado a un enfoque unificado, y asimismo se ha dicho como abordaba los objetivos sociales sectoriales. Durante los años setenta, los períodos de sesiones de algunos organismos regionales de las Naciones Unidas aprobaron fórmulas más elaboradas y algo más osadas en torno al desarrollo integrado y al sentido social del desarrollo mediante sus evaluaciones del cumplimiento de la Estrategia; fuera de ello, las proposiciones de carácter social recibieron escasa atención. A mediados del de-

cenio de 1970, el Nuevo Orden Económico Internacional disputaba el papel protagónico en la escena mundial con una serie de proposiciones detalladas de enfoques de desarrollo, centradas en 'redistribución con crecimiento', eliminación de la extrema pobreza y prioridad para la atención de las necesidades básicas, las cuales provenían principalmente del Banco Mundial y de la Organización Internacional del Trabajo. Estas últimas reemplazaban la inocua yuxtaposición de objetivos económicos y sociales con una nueva versión de la vieja controversia en torno a las prioridades. Los enfoques de 'necesidades básicas' y otros similares concedían importancia fundamental a las políticas de producción, de innovación tecnológica, de distribución y de empleo; sin embargo, subordinaban los contenidos de las mismas a objetivos inmediatos de bienestar humano. Muchos de los defensores del Nuevo Orden Económico Internacional interpretaron esta última actitud como una táctica de los países capitalistas centrales, utilizada para justificar su falta de atención a las exigencias que se les hacían en el campo comercial y asistencial y para limitar al Tercer Mundo a un semidesarrollo de segunda clase a través del empleo de tecnologías que hacían uso intensivo de la mano de obra. En realidad, los nuevos enfoques tenían diversas variantes; algunas contemplaban modestas reasignaciones de recursos a los pobres, junto a la ayuda a los esfuerzos de los mismos interesados; otras hacían un llamado a transformar las estructuras de producción y distribución, y poner fin a la prosperidad de las minorías. Estas ideas alcanzaron, a través de organizaciones no gubernamentales, un mayor desarrollo hacia una formulación de alternativas coherentes para el futuro del hombre; el intento más ambicioso en este sentido lo constituyó la proposición de 'otro desarrollo', formulada por la Fundación Dag Hammarskjöld y publicada en 1975.

La forma internacional de abordar el desarrollo durante los años setenta tuvo, sin embargo, otro rasgo igualmente espectacular: se fueron poniendo en primer plano, sucesivamente, una serie de 'problemas principales', todos los cuales fueron abordados en una forma que llegó a constituir un ritual estereotipado.

La población, el medio ambiente humano,

la condición de la mujer, el hábitat, el empleo y el hambre fueron algunos de los temas que recibieron este tipo de atención. En cada uno de los casos, existía efectivamente un problema real, y éste había constituido por mucho tiempo la preocupación principal de ciertas instituciones y sectores de opinión, principalmente en los países del Primer Mundo. La persistencia de los interesados, así como generalmente alguna intensificación evidente del problema, llegaban a colocarlo en el primer plano de la atención mundial.

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamaba entonces un Año Internacional dedicado a reconocer la importancia del asunto. Se convocaba así una Conferencia Mundial, precedida de conferencias regionales y reuniones de 'expertos' acerca de la relación del problema con otros problemas; la Conferencia Mundial aprobaba un Plan de Acción Mundial, y luego se convocaban nuevas conferencias regionales y reuniones especializadas para analizar la aplicación de dicho Plan. Se constituía una secretaría internacional, temporal o permanente, y se creaba un fondo para financiar medidas prácticas en torno al problema.

El reconocimiento del problema presentaba varias fases. Se daba gran publicidad a interpretaciones simples, de causa a efecto, acerca de la naturaleza del mismo, y se proponían remedios directos, todo lo cual era sometido a crítica desde los más diversos puntos de vista. Los representantes del Tercer Mundo expresaban sus sospechas acerca de los orígenes de las primeras interpretaciones del problema, y su disposición a reconocer la necesidad de acción sólo en la medida que ésta no significara distraer la atención debida al desarrollo económico y al hecho de que los países prósperos tenían la obligación de contribuir al mismo. En todo caso, podía demostrarse que dicho problema tenía una compleja relación con todos los demás problemas principales, y sólo podía ser resuelto dentro de los marcos del desarrollo. De este modo, todos los caminos llevaban de vuelta al enfoque unificado.

¿Pero quién tenía que hacer la unificación? Podría haberse pensado que cualquiera de los problemas principales constituiría un punto de partida hacia una concepción amplia del desarrollo y una estrategia para el mismo,

en torno a los cuales otros problemas y aspiraciones podrían tomar su lugar; pero no que todos podían ocupar simultáneamente un primer plano. Existía ya una amplia distancia entre la capacidad de los gobiernos y de otras instituciones humanas del mundo real para diagnosticar, escoger y fijar prioridades, y la exigencia de que avanzaran hacia objetivos múltiples; cada uno de estos 'problemas principales' tendía a aumentar aún más esta distancia. Al mismo tiempo, podía argumentarse que, dado el recargo de trabajo que tenían, los gobiernos no encararían acción alguna ante dichos 'problemas' si éstos no les eran presentados en forma insistente, con el apoyo de presiones populares organizadas y de advertencias según las cuales las soluciones rápidas eran indispensables para evitar catástrofes.

Mientras tanto, fuera de los círculos burocráticos y académicos internacionales (en los cuales se hacía obligatoria la fe en la buena voluntad y en la racionalidad de los gobiernos) había insistentes y diversos desafíos a toda la estructura de estrategias internacionales de desarrollo, nuevos órdenes económicos internacionales y planes de acción. Cada uno de estos desafíos presentaba variantes, que iban desde un rechazo total hasta la crítica cuidadosa de lo que entonces se daba por cierto.

i) El 'desarrollo económico' fue reducido a la condición de mito movilizador, incluso por parte de algunos economistas muy destacados en materia de formulación de políticas de desarrollo. Uno de los más elocuentes en este sentido fue Celso Furtado, quien afirmó que "los mitos funcionan como lámparas que iluminan el campo de percepción del científico social, le permiten tener una visión clara de ciertos problemas y no percibir en absoluto otros, y al mismo tiempo le dan tranquilidad espiritual, puesto que sus propios juicios de valor le parecen un reflejo de la realidad objetiva.

"Se sabe más allá de toda duda que las economías de la periferia nunca serán desarrolladas en el sentido de llegar a ser similares a las economías que forman el centro actual del sistema capitalista. Sin embargo, no puede negarse que la idea del desarrollo ha tenido gran utilidad, puesto que ha servido para movilizar los pueblos de la periferia e inducirlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destruc-

ción de formas arcaicas de cultura, para explicar y hacer comprender la necesidad de destruir el medio ambiente físico, y para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo.

"En consecuencia, esta posición afirma que la idea de desarrollo económico es simplemente un mito, gracias al cual ha sido posible desviar la atención de la tarea básica que consiste en identificar las necesidades fundamentales de la colectividad y las posibilidades que el progreso de la ciencia abre a la humanidad, y concentrarla en cambio en objetivos abstractos tales como la inversión, la exportación y el crecimiento."¹¹

Un desafío como éste hacía temblar el piso de las declaraciones de la serie de reuniones para las cuales los 'objetivos abstractos' del desarrollo económico iban indisolublemente unidos al tratamiento de las necesidades básicas o de los 'problemas principales'.

ii) Durante los años setenta, a medida que se hacían más patentes las deficiencias del intervencionismo gubernamental e intergubernamental, persistía y adquiría nueva fuerza la confianza en el mercado como árbitro de opciones de desarrollo, en el carácter inagotable de los recursos naturales, y, en la capacidad del ingenio humano, azuzado por los incentivos de mercado, para resolver los problemas a medida que éstos se iban presentando. Según los defensores de diversas variantes de esta posición, desde Daniel Moynihan a Herman Kahn y Milton Friedman, el principal peligro para el futuro humano consistía en el afán de circunscribirlo mediante reglamentaciones, y el principal obstáculo en el camino del desarrollo de los países pobres era su insistencia en aplicar políticas de bienestar y una planificación socialista. Las fuerzas dominantes en buen número de países del Tercer Mundo habían sostenido ese tipo de opiniones incluso durante los años de mayor prestigio de la planificación y de las medidas de 'desarrollo social'. Durante los años setenta, la influencia del neoliberalismo sobre las políticas gubernamentales fue más abierta e incluso doctrinaria, particularmente en ciertos países 'semidesarrollados' de América Latina y

del sudeste de Asia. Los gobiernos de estos países participaban de la solidaridad del Tercer Mundo en lo que se refiere a exigir cambios en las relaciones económicas internacionales, es decir, un mejor acceso a los mercados y al crédito; sin embargo, se mantenían apartados de las fórmulas de desarrollo social o de desarrollo unificado que solían acompañarla, y se oponían activamente a algunos de los compromisos más concretos de acción en torno a los 'problemas principales'.

iii) La penetración de las empresas transnacionales en las economías del Tercer Mundo, el surgimiento de 'élites transnacionales' identificadas con dichas empresas, y la mutación de las culturas nacionales y de las pautas de consumo nacionales producidas por los medios de comunicación masivos manejados por dichas empresas y por la publicidad, parecieron consagrar la caducidad de la visión de un desarrollo nacional autónomo y autosostenido. Bien podría ser que, en relación con el futuro, las estrategias de desarrollo realmente importantes no sean las adoptadas por los gobiernos, sino las utilizadas por las empresas transnacionales.

iv) De la preocupación frente a la perspectiva del agotamiento de los recursos, de la contaminación ambiental, de la posible destructividad de nuevas tecnologías y de la sobrepoblación, surgieron dos tipos de desafío. El más directo negaba la posibilidad o la conveniencia de todo aquello que pudiera identificarse con los conceptos anteriores acerca del desarrollo. Algunas variantes de esta posición sacaban como conclusión el deber de las sociedades nacionales prósperas de limitar su consumo y de asistir a los países más pobres, en una transición equitativa, a un crecimiento cero tanto de la población como de la economía, aproximándose en esto a uno de los criterios del enfoque unificado descritos con anterioridad. Otras variantes llegaban a la conclusión de que las sociedades prósperas debían concentrarse en sí mismas y ayudar a otras sociedades sólo si estas últimas mostraban promesas de viabilidad. Incluso había otras posiciones según las cuales la fuerza de las tendencias actuales y la limitada capacidad de previsión y de acción racional hacían improbable el poder evitar una catástrofe, ya sea para la humanidad entera o para las

¹¹Cfr. Celso Furtado, *El desarrollo económico: Un mito*, Siglo XXI, México, 1975.

sociedades más prósperas. Algunos grupos pequeños o familias podrían tal vez protegerse preparándose con anticipación para estilos de vida austeros y autosuficientes, y retirándose de los centros urbanos industriales, donde la catástrofe sería más arrolladora. En los debates internacionales acerca del desarrollo y acerca de 'problemas importantes' tales como población, medio ambiente y abastecimiento de alimentos, las variantes de este desafío despertaron mucha atención, aunque como herejías repudiadas.

Las diversas variantes del otro desafío surgido del mismo diagnóstico admitían la posibilidad de solucionar problemas de recursos, de medio ambiente y de población, pero insistían en que tales soluciones debían ser integrales y probablemente ajenas al sentir general. Solucionar los problemas a medida que se iban presentando, mediante medidas 'prácticas', 'de parche', sería empeorar la situación, pues éstas repercutirían en otros sectores del sistema. Una posición cuestionaba entonces la capacidad de las instituciones humanas para crear y manejar soluciones integrales; los límites sociales y políticos llegarían a inmovilizar el desarrollo aun antes de que lo hiciesen los límites del medio ambiente y de los recursos. Otra variante argumentaba que las soluciones necesarias para garantizar la supervivencia humana exigirían un alto grado de regimentación y la supresión de la disidencia; en tales condiciones, los valores de bienestar humano, equidad y creatividad serían arrojados por la borda, junto con la libertad.

v) Los diagnósticos según los cuales el orden capitalista internacional y las estructuras de clase y de poder en los Estados nacionales tenían un carácter explotador *per se* llevaron a muchas variantes de la conclusión de que la destrucción de ambos constituía un prerrequisito para alcanzar la Buena Sociedad. A través de sus vinculaciones con las fuerzas dominantes en ciertos países del Tercer Mundo, con los movimientos terroristas organizados y con las luchas políticas internacionales, por una parte, y, por otra, con las concepciones participativas

y de 'otro desarrollo', estas posiciones tenían complejas y ambiguas relaciones con los debates internacionales acerca de las recomendaciones para el desarrollo; sin embargo, lógicamente negaban su importancia. Las fuerzas dominantes de los países capitalistas centrales no podrían comprometerse a poner fin a su explotación del resto del mundo, aunque los gobiernos que de ellas dependían llegaran a suscribir tales compromisos. Cuando mucho, podría esperarse una 'renegociación' inaceptable de las 'condiciones de la dependencia', la cual sólo beneficiaría a las minorías explotadoras de los países dependientes.

Para estos últimos países, una vez que estuvieran en manos de sus propios pueblos, la única solución parecería consistir en la eliminación de todo vínculo económico o político, y en la aceptación de las consecuencias, es decir, la austeridad y la liquidación de minorías que, a través de sus papeles económicos y de sus esquemas de consumo, se identificaran con las antiguas vinculaciones de dependencia. Las relaciones internacionales podrían entonces reanudarse en forma selectiva, y principalmente con sociedades nacionales que contaran con regímenes genuinamente revolucionarios y similares al existente en la nación.

Las mismas posiciones revolucionarias negaban que los gobiernos nacionales en ejercicio fueran capaces de lograr un orden social y económico aceptable, cualesquiera que fueren las intenciones de sus integrantes: incluso aquellos que se consideraban 'socialistas' eran en realidad 'capitalistas burocráticos'. La debilidad de los líderes políticos y de las burocracias frente al orden internacional y a las empresas transnacionales, su incapacidad para identificarse con el pueblo y sus aspiraciones consumistas, determinaban esa incapacidad. Se hacía necesario un levantamiento de masas de carácter profundo y de destrucción creadora; y tendría que ser la voluntad de esas masas, y no las recomendaciones internacionales, lo que a la larga determinara el futuro.

V

El proyecto de enfoque unificado en la nueva reflexión internacional acerca del desarrollo

La expresión “enfoque unificado del desarrollo” ha mantenido una cierta vigencia en los círculos internacionales durante los años setenta, y un buen número de las ideas propuestas bajo este nombre en reuniones o en informes de consultores del desarrollo, tienen su origen en el proyecto aquí analizado. Sin embargo, algunas variantes de estas ideas habrían circulado de todas maneras, y apenas si se ha tomado en cuenta el rasgo principal que distinguía al consenso parcial alcanzado por el proyecto.

Como se ha dicho antes, el *Informe preliminar* no se proponía ofrecer ni una teoría original del desarrollo ni un conjunto integral de recomendaciones prácticas. A pesar de algunas inconsistencias internas, intentaba proponer un modo flexible de pensar el desarrollo, y de co-tejar su criterio mínimo de aceptabilidad y de viabilidad con las situaciones nacionales y con un orden internacional en el cual nada podía darse por sentado, en el cual la planificación y formulación de normas tendían a transformarse en actividades rituales destinadas a compensar la incapacidad para influir efectivamente en las tendencias reales, dados los límites de la acción de los agentes sociales, tanto dentro como fuera de los gobiernos nacionales. Un estudio realizado con auspicio intergubernamental honestamente no podía hacer mucho más que decir lo siguiente: si su sociedad tiene tales y cuales características, y las instituciones y grupos por ustedes representados desean alcanzar tales y cuales objetivos, deben tomar en cuenta determinados factores, y ciertos métodos pueden serles más útiles que otros. Este esqueleto de recomendación podría, por supuesto, encarnarse y materializarse a través de estudios intensivos de experiencias nacionales; sin embargo la limitada capacidad material del proyecto en este sentido se había agotado ya durante las primeras etapas del mismo.

La Comisión de Desarrollo Social y el Consejo Económico y Social, destinatarios del *Informe preliminar*, deseaban ir más allá de esos

límites, y solicitaron que el informe final se preparase “en forma tal que tenga el mayor valor práctico posible para los planificadores, los que toman las decisiones y los administradores”. El equipo del proyecto ya se había dispersado, y su presupuesto estaba agotado; la preparación de un informe final del tipo originalmente contemplado ya no resultaba posible. El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) respondió a esta solicitud mediante un breve “informe final” presentado en 1975 al XXIV período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. Dicho informe exponía en más detalle algunas de las proposiciones acerca del análisis del desarrollo y de la planificación contenidas en el *Informe preliminar*, e introducía la idea de ‘capacitación’; sin embargo, reiteraba también que “una de las conclusiones del estudio es que la acción en pro del desarrollo unificado debe basarse en el diagnóstico de las circunstancias particulares. Por consiguiente, la utilidad práctica ha de residir en gran parte en los principios generales del planteamiento de los problemas y en las sugerencias relativas a los procedimientos para lograr soluciones concretas, más que en un modelo de desarrollo unificado de aplicación universal que se suponga adaptable a todos los tipos de países en desarrollo. Aun así, en un informe de esta clase las sugerencias relativas a un tema tan amplio han de formularse con gran modestia”.¹²

Los órganos deliberativos de las Naciones Unidas no permitieron que ésta fuera una respuesta definitiva. Solicitaron luego al Secretario General que preparase un “informe sobre la aplicación por los gobiernos de un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo” y también proposiciones de ‘pro-

¹²*Criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (E/CN.5/519, 5 de diciembre de 1974).

yectos piloto' que demostraran la aplicación práctica de dicho criterio.

De hecho, estas solicitudes yuxtaponían dos visiones muy diferentes del enfoque unificado, propuesta cada una de ellas por representantes de diversos gobiernos. La primera provenía de la tesis según la cual los "cambios estructurales profundos" dentro de las sociedades nacionales constituían un prerrequisito esencial para un enfoque unificado. Ciertos gobiernos creían que estaban en posesión de las especificaciones propias de tales cambios; aun cuando no podían esperar un consenso intergubernamental al respecto, podían utilizar el enfoque unificado para mantenerlas en una primera línea de atención y para demostrar sus propias realizaciones.

La segunda visión provenía de un concepto del enfoque unificado según el cual éste era principalmente cuestión de integrar los programas sociales y los económicos, y asimismo de un supuesto, propio del comienzo de las actividades sociales de las Naciones Unidas, según el cual la concentración de métodos avanzados y de servicios integrados en una población local podría dar origen a enseñanzas y realizaciones extensibles a actividades de mayor escala. Dicha expectativa, si alguna vez se ha cumplido lo ha sido en forma mínima; sin embargo, revivía continuamente gracias a la perpetuación de proyectos sociales de asistencia técnica en pequeña escala, las evidentes virtudes de la integración de los servicios, y los obstáculos políticos, burocráticos y de información que en el plano nacional se oponen a dicha integración. El proyecto de enfoque unificado había acariciado también este tipo de expectativas, particularmente en relación con la importancia de la información en el plano local, pero había concentrado principalmente su atención en el plano nacional. Un enfoque unificado en torno a proyectos piloto podría resultar atractivo para aquellos gobiernos que no tenían intención alguna de auspiciar cambios estructurales profundos, y en cambio preferían dirigir la atención hacia las posibilidades de cambios y avances más modestos pero mejor administrados.

A estas alturas, y mientras el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social se esforzaba por llegar a una conclusión coherente con relación a los aspectos

de la investigación del enfoque unificado, la responsabilidad de responder a esta nueva solicitud recayó principalmente en el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, organismo cuyas orientaciones eran predominantemente económicas y que con anterioridad había mostrado una actitud decididamente distante con respecto al enfoque unificado. La Secretaría no estaba en situación de decidir cuáles eran los gobiernos que aplicaban un enfoque unificado, sea cual fuere la definición de éste, o de evaluar las tareas realizadas en tal sentido; por ello, recurrió a su método tradicional para abordar mandatos controvertibles, haciendo circular entre los gobiernos una solicitud de información, tal como lo había hecho hacía poco para responder a otra resolución que solicitaba datos acerca de la introducción de cambios profundos en lo social y en lo económico. Los veinte países que respondieron fueron divididos en "países con economías de planificación centralizada", "países desarrollados con economías de mercado" y "países en desarrollo con economía de mercado", y se resumió la información proporcionada, que trataba principalmente acerca de sus sistemas de planificación; la conclusión fue que "aunque muchos países han adoptado un criterio integrado o unificado para la planificación del desarrollo, evidentemente no hay un enfoque único que pueda considerarse aplicable a todos los países".¹³ Algunos miembros de los organismos destinatarios del informe manifestaron su decepción ante una conclusión tan poco concluyente; sin embargo dado el escaso número de gobiernos que se molestaron en responder a la solicitud de la Secretaría, se hizo evidente que dicho método no podría rendir mayores frutos en relación con el enfoque unificado.

La Secretaría preparó asimismo proposiciones de proyectos piloto; sin embargo, y a pesar de su cauta redacción, éstas encontraron cierta resistencia en el Consejo Económico y Social: "Varios representantes opinaron que en

¹³Aplicación por los gobiernos de un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, Informe del Secretario General. (E/CN.540, 28 de septiembre de 1976.)

los proyectos sobre el criterio unificado se debían tener plenamente en cuenta los imperativos de la soberanía de los Estados miembros. Pusieron de relieve que había que tener muy presente, en primer lugar, las metas de desarrollo determinadas por cada país para sí mismo. Dado que cada país tenía su propia concepción de los sistemas económicos, sociales y políticos que resultaban adecuados, los planes de desarrollo y las medidas de políticas aprobados por los gobiernos sólo podían formularse y aplicarse en el contexto de las condiciones efectivamente vigentes en cada uno de los países. Por lo tanto, un proyecto sobre la planificación integrada del desarrollo no debía tener por objeto asegurar la aplicabilidad universal de sus conclusiones ni debía ser empleado para vigilar y juzgar, sobre la base de un único conjunto de criterios, los objetivos del desarrollo y el desempeño de los países en desarrollo".¹⁴

El Consejo Económico y Social solicitó una reformulación de las proposiciones; sin embargo, a estas alturas, el enfoque unificado había llegado a un punto muerto como línea definida de investigación. Más aún, su consideración en los órganos deliberativos de las Naciones Unidas estaba siendo desplazada por otro tipo de enfoques normativos; en primer lugar, las reformulaciones de política internacional de desarrollo, especialmente el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la Resolución de la Asamblea General, sobre el Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (3362 (S VII) del 16 de septiembre de 1975); en segundo lugar, las diversas cruzadas destinadas a llamar la atención sobre 'problemas principales'; y en tercer lugar, las proposiciones provenientes de la Organización Internacional del Trabajo y del Banco Mundial en torno a políticas de desarrollo destinadas a la atención de necesidades básicas o a la eliminación de la pobreza crítica. Estos últimos enfoques solían identificarse con el enfoque unificado y, de hecho, habían heredado

algunas de las propuestas centrales del proyecto en lo que respecta a opciones de política.

Las proposiciones reformuladas de proyectos piloto presentadas por la Secretaría se limitaban a trabajos acerca de los cambios de prioridades puestos de manifiesto por los planes nacionales de los países en desarrollo, a estudios de experiencias nacionales en la aplicación de planes, y a la capacitación de funcionarios de países en desarrollo en torno a los "principales aspectos de la planificación integrada del desarrollo". Parecería haberse desvanecido la actitud escéptica y radicalmente revisionista ante los planes y la planificación que había sido característica del proyecto de enfoque unificado.¹⁵

El proyecto de enfoque unificado ejerció cierta influencia en las comisiones regionales de las Naciones Unidas, y a su vez recibió el influjo de corrientes de pensamiento ya existentes en estas últimas; sin embargo, hubo diferencias en lo que respecta a los elementos de intercambio, en parte debido a la naturaleza de los contactos entre el proyecto y las comisiones, y en parte a las diversas situaciones nacionales y preocupaciones de política de cada una de éstas. Los estudios de experiencias nacionales realizados por el proyecto sugerían de antemano tales diferencias.

En América Latina, región que comenzaba a ser catalogada como 'semidesarrollada', se concentraba la atención en cuestiones de opciones viables entre estilos de desarrollo y la relación entre dichas opciones, las ideologías y la distribución del poder político. ¿Era acaso inevitable que el 'desarrollo' capitalista o que la modernización de países periféricos como los latinoamericanos generasen una dependencia cada vez mayor respecto de los centros mundiales, mayores desigualdades en la distribución del consumo y la riqueza, mayor inseguridad y una pobreza relativa, si no absoluta, para grandes sectores de la población, además de una

¹⁴Proyectos sobre la aplicación práctica de un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe del Secretario General. (E/5974, 4 de mayo de 1977.)

¹⁵El informe, de cinco páginas, citado en la nota anterior, parece ser la manifestación más reciente del enfoque unificado como tema separado dentro de las deliberaciones de las Naciones Unidas, además de un suplemento al documento de "Aplicación por los gobiernos", el que contiene un resumen de las cinco respuestas adicionales recibidas hasta el 31 de octubre de 1978.

creciente represión de la disidencia? ¿Cómo podrían las evidentes mejoras en la capacidad productiva, en la infraestructura económica y social, en la capacitación de la fuerza laboral y en los recursos administrativos gubernamentales transformarse en adelantos para el bienestar del hombre, y quiénes podrían actuar como agentes societales de ese proceso? La experiencia de diversos países de la región parecía señalar que políticas basadas en un rápido crecimiento económico a través del estímulo gubernamental de las fuerzas del mercado, o en transformaciones estructurales e igualdad social, podrían lograr sus finalidades respectivas tal como se planteaban, con costos diferentes aunque altos en ambos casos, siempre y cuando contaran con el poder suficiente; pero que eran relativamente malas las perspectivas de las políticas cuya intención fuera reconciliar múltiples objetivos de crecimiento y de bienestar en condiciones de abierta competencia política. Los estilos de desarrollo acordes con el criterio mínimo del enfoque unificado parecían exigir una transformación no sólo de las estructuras de poder, sino también de los valores y las expectativas; sin embargo, las circunstancias del semidesarrollo, en especial la penetración de empresas transnacionales y las aspiraciones de consumo de los sectores 'modernos' de la población, hacían difícil imaginar el camino hacia esa clase de transformaciones.

La Comisión Económica para América Latina había planteado problemas de este tipo en varios estudios¹⁶ y había aportado al proyecto el criterio aquí denominado de análisis de opciones políticas. Las ideas generadas en el seno del proyecto influyeron a su vez en nuevos estudios y polémicas en torno a los estilos de desarrollo en la secretaría de la CEPAL.¹⁷

Más aún, las ideas fueron incorporadas a una serie de declaraciones normativas aproba-

das por los gobiernos de los países miembros de la CEPAL en los períodos de sesiones de 1973, 1975 y 1977, dentro del contexto de sus evaluaciones periódicas de los avances en relación con el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.¹⁸ En estas declaraciones, las proposiciones acerca de un 'desarrollo integral', aunque sólo fueron apoyadas activamente por una minoría de gobiernos, concitaron un sorprendente grado de asentimiento por parte de la mayoría, en lo que podría calificarse como una condena de lo que ostensiblemente sucedía en nombre del desarrollo, y se tradujo en la afirmación de que "el objetivo del desarrollo en América Latina debe ser la creación de una nueva sociedad y de un nuevo tipo de hombre". La declaración de 1975 situaba esta aspiración en una perspectiva más sobria: "A pesar de los propósitos profesados y de la mayor capacidad material para eliminar la pobreza que deberían representar las favorables tasas de crecimiento económico de varios países, no es sorprendente que se avance con mucha lentitud en el logro de las metas sociales del desarrollo. Es ahora más esencial que nunca que los gobiernos de América Latina no pierdan de vista —por un optimismo excesivo sobre los resultados espontáneos del crecimiento económico dinámico, ni tampoco por una posición pesimista respecto a la posibilidad de prever el futuro e influir sobre los procesos de cambio social en una coyuntura tan compleja y cambiante— que para lograr un desarrollo integral y justo se necesitan mayores esfuerzos con el respaldo de un crecimiento y de una apreciación profunda y realista de lo que está pasando".

Finalmente, un estudio exhaustivo de las teorías de desarrollo y de su aplicación en América Latina, realizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, vinculado a la CEPAL, descartó el enfoque unificado y las declaraciones normativas intergubernamentales vinculadas a él en los siguientes términos:

¹⁸Evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo: Quito, 1973; Chaguaramas, 1975 (ambas constituyen el Cuaderno de la Cepal No. 2); Guatemala, 1977 (Cuaderno de la CEPAL No. 17).

¹⁶Véanse especialmente de Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963; *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, BID - Fondo de Cultura Económica, 1970 (de ambos trabajos hay versión inglesa); y *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina* (Naciones Unidas, Nueva York, 1969).

¹⁷Véanse especialmente los trabajos de Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Jorge Graciarena y Marshall Wolfe, en *Revista de la CEPAL*, N.º 1, primer semestre de 1976.

“El enfoque unificado no es sólo la clara expresión de una utopía tecnocrática sino que, pese a su nombre, es una utopía por agregación de objetivos, cuya validez aislada casi nadie puede negar, acompañada de las constantes reservas de que la situación particular de cada país puede legitimar el que no sean cumplidos o incluso sean dejados de lado para un futuro indeterminado e indeterminable... Un enfoque unificado del desarrollo digno de ese nombre supone una ciencia social unificada, que no existe actualmente y que sólo podría ser construida sobre ciertos postulados filosóficos, derivados de una teoría general, que, a su vez, no podría contar por largo tiempo con apoyo universal. Simultáneamente, una declaración internacional de objetivos supone, para ser posible, eludir las discrepancias filosófico-políticas, por lo que la única base posible de un enfoque unificado, una filosofía común está descartada de partida. Pese a ello se propone como tal y la única manera de hacerlo, de manera aparentemente legítima, es la agregación de objetivos.”¹⁹

En la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) la acogida del enfoque unificado estuvo condicionada en un primer momento por la complejidad relativa de los servicios sociales y de los mecanismos de planificación y administración de los países de mayor tamaño, y por las reuniones periódicas de un comité de desarrollo social de la CESPAP. El enfoque unificado fue considerado principalmente como un nuevo intento de abordar preocupaciones anteriores del Comité una mejor integración entre los programas gubernamentales en lo social y en lo económico, mayor prioridad para lo ‘social’, e indicadores estadísticos más adecuados para los objetivos sociales del desarrollo. Sin embargo, ante la pobreza masiva de poblaciones predominantemente rurales, la incapacidad del crecimiento económico con sesgo urbano industrial y de los programas sociales se hacía cada vez más ominosa; este hecho, junto con la presencia de China como demostración de la posibilidad de un estilo radicalmente diferente, llevó a los estu-

dios de la CESPAP y a sus misiones de asesoramiento a una actitud favorable al criterio participativo y autónomo antes descrito, en una variante que provenía directamente de las últimas etapas del proyecto de enfoque unificado.²⁰

En Africa, la consideración del enfoque unificado se inició principalmente a través de un estudio conjunto de la Comisión Económica para Africa y del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, presentado al sexto período de sesiones de la Conferencia Africana de Planificadores (octubre de 1976),²¹ y también a través de visitas de equipos CEPA/UNRISD a siete países de Africa. El estudio reunió y analizó planes de desarrollo vigentes en dicho continente con el fin de determinar en qué grado los documentos de cada uno de ellos representaba un intento sistemático de abordar el problema del desarrollo desigual determinándolo en razón del alcance y la especificación de los objetivos del plan, del tipo de información y de procedimientos de planificación utilizados, y de las políticas y proyectos planificados en relación con servicios esenciales, composición de la producción, la investigación y la tecnología, cambios institucionales y relaciones económicas externas. Asimismo, las visitas a los países abordaban principalmente los objetivos y las técnicas de planificación. Como era de esperar, tanto los estudios como las visitas pudieron comprobar una cierta correspondencia entre los objetivos enunciados en los preámbulos de los planes y los parámetros de bienestar humano del proyecto del enfoque unificado; sin embargo, pudieron además apreciar la escasa relación existente entre esos objetivos y los proyectos y técnicas contenidos en la parte principal del plan. Se dieron diversas razones para explicar las divergencias: falta de mano de obra y de financiamiento, compromisos políticos inadecuados, falta de disponibilidad de datos necesarios, desviaciones deliberadas por parte de los organismos ejecutores. Otro argumento que

¹⁹Aldo E. Solari, Rolando Franco, Joel Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Textos del ILPES, México, Ed. Siglo XXI, 1976, p. 621.

²⁰Véase Joost B.W. Kuitenbrouwer, *op. cit.*, y también informes de misiones de asesoramiento a Filipinas, Paquistán y Papúa-Nueva Guinea.

²¹*Application of a Unified Approach to Development Analysis and Planning under African Conditions* (E/CN.14/CAP.6/4).

solía darse era el de que los proyectos en favor de las personas de menores recursos son sumamente difíciles de organizar y de manejar; en cambio, los grandes proyectos con inversión intensiva de capital pueden realizarse y administrarse con mucha mayor eficacia.

De esta manera, el estudio africano se inició aceptando provisionalmente los planes como expresiones válidas de la política nacional, y a los planificadores —principales interlocutores del grupo de estudio— como agentes sociales clave. Al señalar las insuficiencias y defectos, el estudio intentó sugerir medidas modestas de mejoramiento, en vez de estilos o estrategias radicalmente diferentes. ¿Cómo podrían los planificadores diagnosticar mejor, e influir más eficazmente en la política con el fin de orientarla hacia objetivos de bienestar humano, en condiciones de información rudimentaria, de inestabilidad política, y de gran limitación de los recursos que el Estado podía asignar? Al mismo tiempo, el Instituto Africano para el Desarrollo Económico y la Planificación, dependiente de las Naciones Unidas, diagnosticaba que los estilos de desarrollo vigentes en los países no eran ni aceptables ni viables, y proponía ciertas variantes del criterio autónomo y participativo; sin embargo, había escaso contacto entre esta línea de pensamiento en África y el proyecto del enfoque unificado.

El mandato del proyecto del enfoque unificado consideraba preferentemente las necesidades de los países 'en desarrollo' o 'pobres'. Su posibilidad de vigencia en relación con los países que se definían como 'desarrollados'

nunca se especificó claramente. Según algunos de los criterios incorporados al proyecto, dichos países constituían sobre todo fuentes de asistencia y de experiencias útiles para los países 'en desarrollo'; y puesto que eran 'desarrollados', era de suponer que, o tenían ya un enfoque unificado, o bien no lo necesitaban. Según otros criterios del enfoque unificado, los países 'desarrollados' constituían una parte del problema y no una parte de la solución. Sus pueblos, al igual que los del resto del mundo necesitaban transformar sus estilos de desarrollo, y tal vez la tarea les sería incluso más difícil, debido a la inversión material y psicológica en los esquemas vigentes de producción y de consumo. El resto de los pueblos debía liberarse de la dominación económica, política y cultural que ellos ejercían, así como de su desastroso ejemplo de consumo artificialmente estimulado, de uso irresponsable de la tecnología y de devastación del medio ambiente.

Sin embargo, los contactos entre el proyecto y la Comisión Económica para Europa apenas si tocaban estos aspectos. La faceta del enfoque unificado que más interesaba en este caso era la de mejoramiento de la información: el diseño de indicadores de desarrollo y de una 'contabilidad social' que pudiera servir de complemento al producto interno bruto (parcialmente desacreditado) y a las cuentas nacionales, en países cuyas condiciones les permitían disponer de estadísticas abundantes, relativamente fidedignas, y capaces de dar respuesta a nuevas preguntas; incluso, presumiblemente, a la de la relación entre crecimiento económico y bienestar humano.

VI

La investigación internacional en torno a políticas; sus dilemas y algunas lecciones para el futuro

En las páginas anteriores se han abordado algunas de las manifestaciones de la aspiración internacional de dar forma al futuro. A través de los últimos tres decenios, dicha aspiración originó cientos de reuniones, y también cientos de miles de páginas de documentación. En torno a

la incesante actividad generada por los ciclos de reuniones de los organismos internacionales, existe un fermento aún más diverso y complejo de teorización, investigación empírica, polémica y proselitismo ideológico, cuyos agentes entran en interacción con los esfuerzos

internacionales para dar normas y preceptos y a su vez contribuyen a ellos, mientras los miran con desdén por su ritualismo, su utopismo, su evasividad y su falta de rigor científico.

Aun cuando el proyecto no logró prescribir una fórmula única de "enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", y de hecho concluía que, en su sentido literal, dicho objetivo carecía de sentido, logró una 'explicitación' más clara de ciertos dilemas que saldrían al paso de todo proyecto internacional de investigación en torno a políticas; asimismo, postuló que dichos dilemas resultaban inevitables en el contexto de un proyecto de esa índole. La investigación en torno a políticas, si había de hacer un aporte al bienestar humano, se vería obligada a reconocer una permanente tensión y ambigüedad en relación con lo que se esperaba de ella, y a mantener una actitud crítica acerca de su propio mandato y de los supuestos en él implícitos.

Un mandato que pide reconciliar lo irreconciliable tiene por lo menos la virtud de reproducir condiciones algo similares a las de la formulación de políticas en sociedades nacionales reales. El desenlace más probable es la evasión; sin embargo, no es el único posible. Probablemente podría evitarse si se ponen de manifiesto las contradicciones, incorporándolas a las hipótesis de la investigación; lo que seguramente plantearía menos inconvenientes y peligros a un equipo que aborda asuntos de política en el plano internacional que a los asesores de regímenes políticos nacionales.

¿Cuáles son los dilemas y las tensiones con los cuales debe contemporizar la investigación internacional en torno a políticas?

En primer lugar, existe la tensión entre el ideal de una definición explícita de conceptos, hipótesis y premisas valorativas básicas, y las presiones hacia una combinación de eclecticismo y consenso, aparentemente legitimada por la heterogeneidad de las situaciones. No puede considerarse un accidente el que los interminables análisis del desarrollo hayan dejado sin tocar la confusión entre el desarrollo concebido como proceso empíricamente observable de cambio y de crecimiento dentro de los sistemas sociales, y el de desarrollo pensado como progreso hacia una sociedad mejor según la versión que al respecto tenga el observador. En el

primer sentido, el desarrollo puede ser evaluado positiva o negativamente, o puede ser considerado inherentemente ambiguo en cuanto a sus consecuencias para el futuro humano. En el segundo sentido, el desarrollo es conveniente por definición. Los debates tampoco han superado la confusión entre considerar el desarrollo como un proceso sujeto a leyes uniformes o pensarlo como una amplia variedad de esquemas reales y de aspiraciones posibles. En último análisis, ¿puede acaso el término 'desarrollo' ser otra cosa que un sello simbólico de aprobación para aquellos cambios que el usuario del término considera inevitables o convenientes?

El proyecto del enfoque unificado intentó delimitar su tema legitimando diversos estilos de desarrollo capaces de alcanzar un mínimo de aceptabilidad y de viabilidad; sin embargo, ante este criterio podría argumentarse que prácticamente cualquier combinación de políticas susceptibles de ser defendidas por un régimen podría llegar a cumplir con estas condiciones. Resultaría igualmente fácil defender una estrategia de transformación estructural inmediata, de distribución igualitaria y de autonomía (que incidiría a corto plazo en los niveles de inversión, producción y consumo), como otra de maximización de inversión y crecimiento de la producción (la que a corto plazo produciría una distribución muy desigual, dependencia respecto del capital extranjero y represión de la disidencia).

La investigación internacional en torno a políticas deberá proseguir sus esfuerzos para definir más claramente el concepto de desarrollo, así como otros conceptos, haciéndolo con relación a sus propias necesidades, pero con plena conciencia de que ninguna definición logrará satisfacer a todos los usuarios, como así tampoco evitar el recargo del término, que lo hace a la vez expresión de lo real y de lo deseable.

En segundo lugar, existe una tensión vinculada a la anterior que se crea entre el ideal de una teoría integrada y coherente capaz de explicar los fenómenos que se investigan y se desean modificar, y las presiones en favor de incongruentes contubernios entre lo pragmático y lo universal. En años recientes, han proliferado las teorías de desarrollo y de cambio

social; sin embargo, han disminuido grandemente tanto su poder de explicación como su prestigio. El proyecto de enfoque unificado no logró realizar una elección fundamentada entre las teorías ya existentes ni tampoco elaborar una teoría original. Además de los evidentes obstáculos de falta de tiempo y de divergencias (disciplinarias y de otro carácter) en el seno del equipo, se veía inhibido por el prejuicio contra la teorización que mostraban los auspiciadores institucionales del proyecto. Según dicho prejuicio, la argumentación teórica produce divisiones; además, de acuerdo con lo que suele repetirse en los órganos deliberativos de las Naciones Unidas, constituye un lujo que no puede permitirse dada la urgencia de los problemas por solucionar. Las explicaciones teóricas preexisten, o bien es posible actuar sin ellas. La reiterada superficialidad o evasividad de las generalizaciones contenidas en los documentos de las Naciones Unidas, en el afán de mantenerse dentro de los límites de lo permitido, sirve para confirmar esta evaluación. Así, los órganos deliberativos exigen lo 'concreto' y lo 'práctico', pero con la premisa, explícita o implícita, que las recomendaciones prácticas y concretas deben evitar el juicio acerca de situaciones y políticas nacionales específicas. Quienes redactan los informes deben entonces buscar recomendaciones que parecen ser concretas, pero que, en realidad, son suficientemente generales como para poder ser aplicadas por cualquier gobierno que quiera prestarles oído. El resultado de este proceso ha sido una larga serie de respuestas por parte de la Secretaría a las exigencias de soluciones 'prácticas' para problemas urgentes, respuestas todas que fueron olvidadas a partir del momento que fueron presentadas. Así sucedió con las proposiciones de 'aplicación práctica' provenientes del proyecto de enfoque unificado. Sin embargo, y como se dijo antes, el proyecto se había resistido a avanzar mayormente en esta dirección.

Se hace presente entonces la conocida respuesta según la cual nada es más práctico que una buena teoría; sin embargo, en este caso, no parece contribuir mayormente a resolver dicha tensión. Es probable que la investigación internacional en torno a políticas prosiga como consumidora de teorías y no como productora de las mismas, y que deba abrirse, en determina-

das condiciones, a la posible validez de una amplia variedad de desafíos teóricos acerca de la pertinencia de lo llamado 'práctico'.

En tercer lugar, existe la tensión entre el ideal de una crítica sagaz de los lugares comunes acerca del desarrollo y la inserción de la investigación en un complicado conjunto de instituciones y de expectativas que provienen de dichos lugares comunes, particularmente en un momento en que estos últimos han perdido coherencia, si es que alguna vez la tuvieron. La investigación en torno a políticas debe, según se supone, proponer algo nuevo y criticar lo anterior. No se realizaría si sus auspiciadores pensaran que los diagnósticos y políticas existentes son satisfactorios. La misma urgencia con que se exigen recomendaciones 'prácticas' indica un sentimiento general de crisis.

La crítica debe entonces abocarse a una mezcla contradictoria de supuestos convencionales (especialmente en lo que se refiere al papel del Estado), de objetivos amplios y aparentemente radicales —participación popular, eliminación de la pobreza, atención de las necesidades básicas, etc.— y de innovaciones terminológicas que dan un aire nuevo a políticas existentes desde hace ya tiempo. El mismo 'enfoque unificado' comenzó principalmente como innovación terminológica en relación con un objetivo antes denominado 'desarrollo social y económico equilibrado'.

Tal vez el correctivo más útil ante esta situación sea el cultivo de la conciencia histórica. Todavía es corta la historia del desarrollo como mito movilizador; sin embargo, es suficiente como para hacer sumamente pertinente la observación según la cual quienes olvidan la historia están condenados a repetirla.

Ya ha cumplido su ciclo, y tal vez con exceso, la búsqueda de un enfoque unificado del desarrollo en términos de normas y de recomendaciones. Para las próximas etapas de la investigación en torno de políticas, el camino más prometedor parece encontrarse en aquellos niveles que se ubican entre las explicaciones teóricas o ideológicas generales del cambio societal y las manifestaciones locales de cambio, junto con las políticas consiguientes. Existen aún pocos estudios comparativos con perspectiva histórica acerca de las formas como los diversos agentes sociales de cambio perciben

sus papeles y actúan, y de la relación entre lo que así perciben y las situaciones concretas en las cuales están tratando de realizar su acción. Puede suponerse que las investigaciones en este sentido mantendrán válida la esencia de la aspiración hacia una acción planificada racionalmente para lograr que el cambio social y el crecimiento económico lleguen a una mayor correspondencia con ciertos valores generalmente aceptados de bienestar humano, de equidad y de libertad. Muy probablemente, sin

embargo, contribuirán a desaprobarnos aún más la imagen del Estado como entidad racional, coherente y benévola, capaz de ejercer el derecho a elegir un estilo de desarrollo, dotado de gran poder pero asimismo totalmente carente de imaginación, de modo que debe buscar asesoramiento en todos los planos y luego aplicarlo; tal vez surja de la investigación un marco de referencia más realista, que permita interpretar, en términos de política, qué hace el Estado y qué evita hacer, por qué, y cómo.