BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

CEPAL/BORRADOR/DS/134
División de Desarrollo Social
Borrador para comentarios
Marshall Wolfe
Marzo de 1976

BIBLIOTECA
DE LAS
FEB. 22 1977
NACIONES UNIDAS
EN MEXICO

# LAS UTOPIAS CONCRETAS Y SU CONFRONTACION CON EL MUNDO DE HOY

76-3-447-

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

## 1. ¿Un nuevo orden mundial igualitario para las naciones-Estados, o un nuevo orden mundial igualitario para los seres humanos?

### a) Mitos de comité

En la extraordinaria proliferación reciente de declaraciones normativas acerca del desarrollo pueden distinguirse dos corrientes principales.1/ Una se traduce en exigencias relativamente concretas de reformas en el orden económico internacional. La otra se expresa en llamamientos más o menos difusos en pro de un "desarrollo unificado", un "desarrollo integral" u "otro desarrollo" dentro de los países, combinado con la transformación mundial de prioridades y valores humanos. A primera vista, ambas corrientes se complementan; sin embargo, el modo como se yuxtaponen en las declaraciones sugiere una serie de transacciones entre visiones muy distintas de las sociedades humanas y su "desarrollo", una nueva fase en los largos intentos de definir este esquivo concepto, en la

---

1/ Sólo en 1975, han aparecido las siguientes declaraciones e informes de este tipo: ¿Qué hacer?, el Informe Dag Hammarskjold 1975 sobre desarrollo y cooperación internacional, Reviewing the International Order (RIO), informe provisional del Proyecto RIO, preparado durante la segunda reunión general, Rotterdam, 17 al 20 de junio de 1975; Report, Simposio sobre el nuevo orden económico internacional organizado por el gobierno de los Países Bajos, La Haya, mayo de 1975; The Planetary Bargain: Proposals for a New International Economic Order to Meet Human Needs, informe de un taller internacional reunido en Aspern, Colorado, julio-agosto de 1975; Comunicado del Foro del Tercer Mundo, Karachi, 1975; Proposiciones para un nuevo orden económico internacional, preparado por un grupo especial de trabajo del Foro del Tercer Mundo, México, agosto de 1975; Informe, Reunión Especial del Club de Roma, Guanajuato, México, julio de 1975; Situación de América Latina en la actual coyuntura internacional, Comunicado del Foro Latinoamericano, Caracas, agosto de 1975; Evaluación de Chaguaramas, Segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo, aprobada por la Comisión Económica para América Latina en su decimosexto período de sesiones (CEPAL, Informe Anual, E/CEPAL/989/Rev.1, 1975 ; Desarrollo y cooperación económica internacional, resolución aprobada por la Asamblea General en su séptimo período extraordinario de sesiones, A/RES/3362 (s.VII), 1975. Varias reuniones sobre temas más específicos - población alfabetización, la condición de la mujer - incluyeron consideraciones generales similares en sus declaraciones o "planes de acción".

/que voceros

que voceros de las distintas posiciones aportan nuevos elementos utópico-normativos y tratan de encontrar un terreno común ante la actual y multifacética crisis internacional.2/ Entre los partidarios de una u otra corriente no se puede trazar una línea divisoria que separe a un lado los voceros de los países "desarrollados" y al otro los del Tercer Mundo; quienes son parte de una o de otra provienen de ambos lados de esa línea.

La corriente que se traduce en las exigencias mencionadas antes imagina que los países del Tercer Mundo, o sus sistemas económicos, alcanzarán la igualdad dentro de un orden internacional que seguirá extrayendo su dinamismo de la producción para la exportación y de las corrientes internacionales de inversiones y de innovación tecnológica. Supone que "el desarrollo" puede continuar significando, para los países del Tercer Mundo, lo que ha significado para los países que ahora son prósperos e industrializados - es decir, producción y consumo masivos que se estimulan mutuamente para alcanzar nuevas alturas - pero que las crisis cíclicas, la lucha por los mercados, la explotación de los débiles por los fuertes, la degradación del medio ambiente humano, y otras desventajas de esa clase de desarrollo, se atenuarían por una mezcla de planificación, negociación y buena voluntad. Cabe preguntarse si un orden económico reformado mediante acuerdos intergubernamentales, pero que mantiene mecanismos y motivaciones básicos del orden vigente, pueda funcionar realmente de este modo, o si las fuerzas que probablemente dominarán en el futuro previsible estarán verdaderamente dispuestas a realizar semejante experimento. Sin embargo, al menos estas son exigencias sobre las cuales los gobiernos pueden fundamentar estrategias y buscar una acción conjunta. Responden al supuesto de que los países tienen intereses comunes e internamente armónicos, de los cuales son voceros sus gobiernos; que vencer la pobreza de un país y darle igual voz en el orden internacional equivale a vencer la pobreza de sus habitantes y darles a ellos igual voz. Para satisfacer tales exigencias no se necesita en

---

2/ Marshall Wolfe, en El desarrollo esquivo: Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica (Fondo de Cultura Económica, México, 1976), estudia etapas anteriores de estos intentos.

/realidad la

realidad la intervención consciente de las masas de la población nacional, las cuales, por su manifiesta pobreza, aparecen como la justificación de lo que reclaman sus gobiernos, como actores de papeles económicos, y como receptores finales de los beneficios que, según se supone, se derivarán del nuevo orden.

Los llamamientos en pro de un "desarrollo unificado" o de "otro desarrollo" dentro de los países hacen surgir problemas de naturaleza muy diferente, que difícilmente pueden ser abordados por los gobiernos, y que incluso los intelectuales que se ofrecen oficiosamente como voceros del Tercer Mundo evitan cuando se trata de lograr consenso en ciertas declaraciones.3/ Considerar la igualdad humana y la eliminación de la pobreza como objetivos del desarrollo no es nada nuevo; pero si a ellos se agregan la participación autónoma de las masas en el proceso de tomar y llevar a cabo las decisiones vinculadas al desarrollo, la limitación del consumo superfluo, la cuidadosa administración del medio ambiente humano como patrimonio de las generaciones futuras, y la transformación de los valores societales, todo ello configura un programa de trabajo tremendo. Ese "otro desarrollo" tiene como requisito previo indispensable una conversión o cambio de ánimo mundial, que comprometa a todas las fuerzas sociales que tengan algún poder. En ese supuesto, los estímulos que han movilizado a estas fuerzas y las han hecho luchar entre sí desde los albores del orden económico capitalista dejan casi de tener importancia. La masa consumidora de los países prósperos, y los ricos que viven en países pobres, deben aprender a vivir con austeridad.

---

3/ Las diversas expresiones usadas ponen el acento en aspectos diferentes de una aspiración común. El "otro desarrollo" preconizado en el Informe Dag Hammarskjöld 1975 sugiere que el que se desea difiere bastante de anteriores conceptos de desarrollo, no sólo en cuanto a preferencias en materia de bienestar, sino también a posibilidades de una amplia experimentación en busca de la igualdad humana y la autosuficiencia colectiva. El "desarrollo unificado", y denominaciones parecidas que se pusieron en boga a fines de los años sesenta, dejan traslucir el supuesto de que la tarea puede ser planificada y sometida a normas universalistas.

/Los líderes

Los líderes políticos, los empresarios, los innovadores en la ciencia y la tecnología, y los militares, deben renunciar a la lucha por el poder y por el prestigio, a fin de favorecer la cooperación y promover la iniciativa popular. El Estado centralizado, con sus mecanismos burocráticos y de coerción, debe dejar paso en todo el mundo a la democracia directa y a la autogestión en la comunidad y en la empresa. Los grupos que controlan las empresas transnacionales deben fijar objetivos de creación de empleos y de producción de bienes que satisfagan necesidades humanas básicas, en vez de ir tras el máximo de ganancias. Las masas empobrecidas deben moderar sus exigencias hasta coincidir con lo que la versión nacional del "otro desarrollo" puede brindar. Las declaraciones insisten en que los primeros pasos en esta dirección deben darse de inmediato; las necesidades humanas no pueden esperar. Sus prescripciones para el futuro están expresadas en términos de todo o nada; la humanidad se salvará o se condenará en su totalidad.4/

A veces las declaraciones se refieren a la necesidad de "voluntad política", y tratan de atemorizar a las fuerzas dominantes en el plano nacional y el internacional, augurándoles catástrofes si no cambian de conducta. A veces jibarizan los enormes problemas de la planificación del cambio societal hasta reducirlos a problemas de elaboración de adecuadas metodologías e indicadores del progreso, es decir, a problemas que pueden confiarse a expertos internacionales y a programas de investigación. Incluso las declaraciones que tratan con más ahínco de habérselas con los problemas de poder, de valores y de diversidades nacionales - especialmente el Informe Dag Hammarskjöld 1975 - recurren continuamente a la voz pasiva al hacer

---

4/ Según el informe 1975 de la Reunión Especial del Club de Roma, por ejemplo: "Si han de corregirse las desigualdades, y si ha de ponerse a disposición de cada individuo una vida digna y saludable, es necesario el completo desarrollo de las potencialidades de todos los hombres. Las estrategias, las políticas y los procedimientos de planificación para el desarrollo nacional y global deben subordinarse a estos fines". (El subrayado es de este autor.) Si se toma en sentido literal, la primera frase es una tautología. Si se toma como un imperativo para los planificadores, la tarea es descomunal.

/recomendaciones, por

recomendaciones, por la imposibilidad de señalar un deus ex machina de la sociedad, capaz de convertir en realidades las aspiraciones.

De hecho, las propuestas que combinan el "desarrollo unificado" o el "otro desarrollo" con la igualdad económica entre países tienen todas las características de utopías concretas ideadas por comités. Son concretas en cuanto intentan programar el futuro previsible. Son utópicas por el carácter inmediato y universalista de sus formulaciones. El hecho de originarse en comités y foros que reúnen intencionalmente a representantes de diferentes regiones, diferentes disciplinas y diferentes ideologías, lleva a una muy generosa inclusión de los objetivos y recomendaciones que son defendidos con calor por algunos miembros y que no son muy objetables para los demás; por añadidura, y lo que es aún más importante, conduce a evitar aquellos temas en que los puntos de vista de los participantes son irreconciliables - especialmente el determinar si el "otro desarrollo" debe producirse por la conversión de los poderosos o por su derrocamiento, y si los conceptos básicos de "desarrollo económico" mantienen su validez. Con estas restricciones, las nuevas propuestas se transforman en intentos de construir un nuevo mito convincente sin indisponerse del todo con los seguidores gubernamentales del mito menguante, en un momento en que los requisitos para convencer y para lograr consenso son mucho más complejos que la simple fe en que políticas económicas correctas permitirán finalmente que todos los pueblos consigan el nivel de consumo de los pueblos industrializados.5/

---

5/ "...los mitos funcionan como lámparas que iluminan el campo de percepción del científico social, permitiéndole tener una visión clara de ciertos problemas y no ver nada de otros, al mismo tiempo que le proporcionan tranquilidad espiritual, pues las discriminaciones valorativas que realiza aparecen a su espíritu como un reflejo de la realidad objetiva." "Ahora sabemos de manera irrefutable que las economías de la periferia nunca serán desarrolladas, en el sentido de semejantes a las economías que forman el actual centro del sistema capitalista. ¿Pero cómo negar que esa idea ha sido de gran utilidad para movilizar a los pueblos de la periferia y llevarlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destrucción de formas de cultura arcaicas, para explicar y hacer comprender la necesidad d destruir el medio físico, para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo? Cabe, por lo tanto, afirmar (cont.)

b) Los autores de las utopías concretas y su público

Los llamamientos en pro de "otro desarrollo" van haciendo su aparición con frecuencia sorprendente en las declaraciones intergubernamentales, y se presentan como exigencias de la mayoría desposeída de los pueblos del mundo; sin embargo son, aún en mayor medida que las exigencias de igualdad económica entre naciones-Estados, el invento de círculos de intelectuales y reformadores que se encuentran, formando diferentes combinaciones, en un foro tras otro. Les falta el dinamismo que tienen los movimientos que luchan por los intereses de sus miembros, y la disciplina de ideologías o teorías coherentes de cambio social. La inmensa mayoría de los pobres del mundo no sabe nada de ellos, ni de los organismos internacionales que los apoyan, pese a la afirmación reiterada de que los autores de tales llamamientos son los mismos pobres. Las clases medias del mundo sólo oyen lo suficiente para inquietarse; aunque una parte significativa de estas clases medias tal vez sienta alguna culpabilidad y crea que "hay que hacer algo", no existen pruebas concluyentes de que la mayoría de sus miembros haría voluntariamente los grandes sacrificios que exigiría el "otro desarrollo," y hay, en cambio, gran cantidad de indicios que parecen, apuntar a lo contrario. Los ricos y los poderosos del mundo guardan silencio, o bien, adhiriéndose a las proposiciones, se las ingenian para volverlos inocuas

Al examinar lo que se ha publicado desde 1960 por quienes participan en la actual elaboración de utopías concretas, se ve que las críticas que pueden hacerse a sus declaraciones colectivas ya han sido hechas por ellos mismos en cuanto individuos, de manera tan completa y realista, que casi no queda nada por agregar. A la vista de todos están expuestos el "Estado blando", el Estado cuya corrupción llega a todos los niveles, la inercia burocrática, las vanas ilusiones de la planificación tecnocrática, las

---

5/ (cont.)
que la idea del desarrollo económico es un simple mito. Gracias a ello ha sido posible desviar la atención de la tarea básica de identificación de las necesidades fundamentales de la colectividad y de las posibilidades que abre al hombre el progreso de la ciencia, para concentrarla en objetivos abstractos como son las inversiones, las exportaciones y el crecimiento." (Celso Furtado, El desarrollo económico: un mito, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., 1975, pp. 13-14 y 90-91.

/distorsiones de

distorsiones de la educación sistemática, las inhibiciones para decidir en el plano nacional, la distancia entre las pretensiones de la ayuda internacional y su rendimiento real, las fuerzas que mistifican y hacen ambiguas las políticas. En otras palabras, los diagnósticos que ellos mismos han hecho muestran: a) el escaso grado de racionalidad gubernamental y de capacidad para organizar el modo de enfrentar desafíos complejos y en continuo cambio; b) la adhesión de las fuerzas dominantes, en la mayor parte de las sociedades nacionales, a valores elitistas que implican disfrutar de privilegios precisamente porque esos privilegios están fuera del alcance de la mayoría; c) entre las masas, la susceptibilidad a la movilización o al esfuerzo conjunto principalmente en pro de causas tradicionales y estrechas de miras, como son el prestigio nacional, la expansión territorial y las disputas étnicas o religiosas. Dentro de cada nación-Estado, grande o pequeño, simple o complejo en sus estructuras económicas y sociales, existen numerosas pugnas políticas por una variedad desconcertante de causas, que absorben a los que en ellas participan, marginándolos en la práctica del gran problema planteado por las utopías concretas: la supervivencia humana en condiciones que le confieran efectivamente sentido humano.

Tales diagnósticos han dejado a algunos de sus autores sumidos en profundo pesimismo respecto de la posibilidad de realización futura de sus propios valores democráticos y humanitarios.6/ Otros, basándose en su evaluación de las estructuras de poder vigentes y de las características de las clases que por ellas se benefician o son explotadas, optan - con desgano - por criterios esencialmente reformistas, que exigen una toma de conciencia de las elites nacionales y de las fuerzas dominantes en los centros mundiales, y el liderazgo de gobiernos fuertes, de los que se espera sean capaces de representar los más amplios intereses de la sociedad nacional.7/

---

6/ Véase, en especial, Barrington Moore, Jr., Reflections on the Causes of Human Misery and upon Certain Proposals to Eliminate Them, Beacon Hill Press, Boston, 1970; y Robert Heilbroner, An Inquiry into the Human Prospect, W.W. Norton & Co., Nueva York, 1975.

7/ Por ejemplo, Gunnar Myrdal, The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Programme in Outline, Allen Lane, The Penguin Press, 1970.

/Otros más

Otros más llegan a la conclusión de que una democratización revolucionaria de las sociedades a través de todo el mundo, junto a una transformación de valores, tiene que ser posible porque es necesaria.8/ Y aún otros tratan de elaborar proyectos operacionales para transformar sus propias sociedades y de demostrar que no son viables otros caminos al futuro, soslayando el universalismo y apoyándose en la fuerza de la demostración racional para recomendar tales proyectos a elites nacionales o fuerzas políticas capaces de tomar el poder y aplicarlo.9/

Incluso los observadores más optimistas parecen estar a veces dolorosamente conscientes de irse hundiendo en un pantano cuando tratan de apartarse de los multiformes absurdos e injusticias de las relaciones humanas actuales y de las políticas nacionales vigentes, a fin de emprender algún camino firme que lleve a ordenaciones nacionales e internacionales capaces de dar prioridad a la igualdad entre los hombres y a la satisfacción de sus necesidades básicas. El rechazo abierto de tales prioridades ha sido acallado hasta un punto que hace unos pocos decenios hubiera sido inconcebible. La proliferación de declaraciones y "planes de acción" muestra que existe un consenso entre la opinión respetable: el orden mundial está en crisis y debe transformarse. Pero este consenso tiene la falta de consistencia del pantano y no la firmeza de la senda capaz de sostener el avance vigoroso en alguna dirección.

Los economistas han seguido teniendo el mismo papel protagónico en la formulación de estilos de desarrollo optativos que ellos (u otros economistas) tuvieron antes en el trazado del futuro. Algunos, de hecho, se han puesto

---

8/ Por ejemplo, Joost B.W. Kuitenbrouwer, Premises and Implications of a Unified Approach to Development Analysis and Planning, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, 1975; Fundación Bariloche, El modelo mundial latinoamericano, resumen presentado a la VIII Reunión de la Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Quito, noviembre de 1975.

9/ Por ejemplo, Oscar Varsavski, Proyectos Nacionales, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971; Helio Jaguaribe, Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study, Harper and Row, Nueva York, 1973.

/a la

a la vanguardia de las críticas que de todos lados se hacen hoy a la estrechez de la visión económica centrada en la inversión para acelerar el crecimiento de la producción; en algunos casos, abjuran con esto de sus propias fórmulas anteriores, propuestas como planificadores. Uno de ellos señala por qué se mantienen en este papel protagónico:

> "De acuerdo con tradiciones que ya tienen más de dos siglos, nosotros los economistas tenemos esta proclividad mental algo paranoica pero socialmente útil; aceptamos con toda naturalidad la responsabilidad de dar una amplia visión de un país entero, e incluso de todo el mundo, y de pensar en términos dinámicos respecto de las políticas nacionales e internacionales. Si se pone a cualquier economista en la capital de un país en desarrollo y se le da la necesaria asistencia, en un abrir y cerrar de ojos tendrá un Plan. En este sentido somos únicos entre los cientistas sociales. Ningún sociólogo, psicólogo o antropólogo pensaría siquiera en hacer algo semejante."10/

Esta predisposición de los economistas coincide con una necesidad de creer en la posibilidad de soluciones susceptibles de planificarse y de ser universalmente aplicadas, necesidad que existe en los sectores de la opinión pública que se han sensibilizado ante la gravedad de las crisis mundiales. Si las anteriores fórmulas de desarrollo no han funcionado satisfactoriamente, debe ser que se necesitan fórmulas nuevas y "más amplias". Desde las primeras etapas de diagnóstico y de planificación para el "desarrollo económico", los economistas dominantes han invitado a otros cientistas sociales y especialistas en políticas sociales a participar en su trabajo, pero naturalmente fueron los economistas los que fijaron las condiciones de esa participación. Son los otros, en cambio, los que están ahora más cercanos al centro del pensamiento sobre el desarrollo, ya que los economistas más innovadores, y también los líderes políticos, se han convencido de que las dificultades que encuentra el "otro desarrollo" no son primordialmente de carácter económico.

Los sociólogos, los antropólogos, los politólogos y los psicólogos no pueden, sin embargo, sentirse más cómodos en sus nuevas responsabilidades que en las anteriores, que consistían en diagnosticar los "obstáculos sociales"

---

10/ Gunnar Myrdal, op.cit., p.37.

/para el

para el "desarrollo económico" y prescribir soluciones. La "modernización", concepto general básico propuesto por estos otros especialistas en ciencias sociales como complemento del de "desarrollo económico", ha mostrado ser tan esquiva y tan ambigua en su relación con el bienestar de los seres humanos como el propio concepto de desarrollo. "Otro desarrollo" exige "otra modernización". Ya sea que centren su atención en las estructuras sociales y políticas, en las clases, en los grupos de intereses, o en las comunidades, en las familias o en personas cuyas reacciones están condicionadas por estos círculos más amplios, ven que están realizándose transformaciones en las que sin duda influirán las campañas en pro de un nuevo estilo de desarrollo preocupado de la igualdad, del bienestar y del medio ambiente, y que a su vez tendrán influencia en dichas campañas; pero ven también que no hay agentes identificables que puedan dar forma ordenada y planificada a las transformaciones. La necesidad de fórmulas sociales y políticas que permitan manejar estas transformaciones hace volver a las contradicciones que hasta ahora han confundido a las políticas de desarrollo cuando se han aventurado más allá de un estrecho enfoque económico: espontaneidad programada, iniciativa popular encauzada hacia metas impuestas desde arriba, acción cooperativa que se espera de grupos divididos por conflictos de intereses que ellos mismos perciben claramente.

En el Tercer Mundo, los cientistas sociales que no son economistas pueden estar algo más dispuestos que sus colegas de los países "centrales" a ver al Estado como un ente coherente en vez de una suma de burocracias y grupos de intereses; pero pocos de ellos atribuirían a los gobiernos vigentes el grado de autonomía y benevolencia que necesitarían para guiar hacia "otro desarrollo". En la mayoría de los casos, el Estado, sean cuales fueren las aspiraciones de su tecnoburocracia, sería el agente de fuerzas incompatibles con cualquier movimiento sistemático en esa dirección.11/

---

11/ En 1972, en una conferencia de cientistas sociales latinoamericanos y estadounidenses, llama la atención que los primeros atribuyan en general al Estado propósitos coherentes, considerándolo ya sea "el comité ejecutivo de la clase capitalista" o como un agente semiautónomo; los segundos, en cambio, ven una "formulación burocrática de las políticas", en que cada componente del aparato estatal puede, hasta cierto punto, proponerse objetivos distintos en unión con diferentes

(cont.)

c) La unión imposible entre lo mejor de ambos mundos: este desarrollo y el otro desarrollo

Asignar al Estado la tarea de construir "otro desarrollo" (o, en otra formulación actual, de "ejercer el derecho de elegir un estilo nacional de desarrollo"), muestra en realidad la probabilidad de un conjunto de cortinas de humo que disimulan el funcionamiento de intereses de grupos tras las fuerzas que dominan el Estado. Mientras más autonomía aparente tenga el aparato estatal, mayores serán las oportunidades de falsificar logros, ocultar los fracasos, y hacer proliferar las prácticas corrompidas y los privilegios especiales para los "servidores" del Estado.

Tampoco son mucho más prometedoras las expectativas de una cuasi desaparición del Estado a través del acceso al poder de una clase social destinada a eliminar la explotación, o a través de una toma de conciencia general que lleve a la población a manejar sus propios asuntos en forma cooperativa y no burocrática, mediante la democracia directa. El actual auge en la elaboración de utopías concretas en realidad ha venido después de la cuasi desaparición de la fe de que estaban imbuidos sectores importantes de distintas clases sociales de los países industrializados desde el siglo XIX hasta los años cuarente de este siglo, la que postulaba la llegada de una forma aceptable de sociedad poco después del acceso al poder por parte del proletariado o de una elite democrático-socialista. Durante los años cincuenta, diversos observadores del cambio social juzgaron con optimismo esa desaparición, considerándola el "fin de la ideología" que abriría paso al consenso acerca de reformas prácticas y graduales. Actualmente, e incluso en las sociedades nacionales en que las condiciones

---

11/ (cont.)
grupos de intereses dentro de la sociedad (por ejemplo, "el complejo militar-industrial" y los lazos entre organismos gubernamentales sectoriales y las organizaciones de productores agrícolas, de trabajadores, etc.), de la cual sólo puede esperarse un criterio unitario ante una amenaza considerada peligrosísima para toda la sociedad. (Véase Julio Cotler y Richard R. Fagen, editores, Latin America and the United States: The Changing Political Realities, Stanford University Press, Stanford, California, 1974. Fernando Henrique Cardoso, sin embargo, ha hecho un diagnóstico del Estado brasileño bastante similar al segundo de los puntos de vista señalados. ( Autoritarismo e Democratização , Paz e Terra, Río de Janeiro, 1975, especialmente p. 182.)

/materiales, la

materiales, la cultura política y el descontento con el estilo de desarrollo existente podrían ser condiciones muy propicias, se observa que predomina el sentido de la complejidad y la ambigüedad del progreso, en que cada logro trae consigo nuevos problemas sin resolver del todo los antiguos, y en que todos los posibles caminos hacia un futuro mejor son tortuosos y presentan más obstáculos que posibilidades de un final feliz.

Parece no haber una alternativa plausible a la conclusión de que las transformaciones de la sociedad deberán seguir debatiéndose en el pantano de propósitos encontrados, evasiones y resistencias, incluso si las condiciones previas para modificar deliberadamente los estilos de desarrollo se van dando del modo más favorable posible, tomando en cuenta la realidad. Algunas sociedades nacionales pueden acrecentar su fuerza dentro del orden mundial sin aumentar el bienestar de sus miembros; otras pueden hacer ambas cosas; otras más, desafortunadamente, pueden no hacer ni la una ni la otra. Algunas clases y grupos dentro de los países perderán ventajas existentes, se verán forzados a cambiar sus maneras de vivir, quedarán en la pobreza extrema o se verán reducidos a ella, mejore o no la situación de la mayoría y sea o no dominante la tendencia a la igualdad. No puede darse garantías a ninguno de los agentes sociales de que sus luchas y sacrificios los llevarán a resultados que puedan definirse previamente. A pesar de la internacionalización de los "planes de acción", las transformaciones continuarán realizándose dentro de las fronteras de las naciones-Estados y dentro de Estados cuyas fuerzas dominantes luchan por convertirlos en naciones. En cada estado, el juego de ideologías, estrategias, relaciones de poder, presiones y conflictos que sólo tienen una débil relación con el "desarrollo" apuntarán a diferentes desenlaces posibles. Una de las más flagrantes contradicciones de la situación actual es el descrédito del Estado nacional por considerársele incapaz de enfrentar los desafíos que se le presentan - junto con la renovada insistencia en la autonomía y en el derecho de los Estados nacionales para escoger su propio estilo de desarrollo libre de presiones externas, y la persistente proliferación de Estados cuya capacidad de autodeterminación es mucho más dudosa que

/la de

la de aquellos cuyos líderes están convencidos de que la integración en unidades mayores es la única alternativa viable.

La participación organizada y democrática en las decisiones, realizada por las personas a quienes éstas afectan, seguirá siendo el único medio efectivo de limitar la explotación, la manipulación, la burocratización y la corrupción de las fuerzas dominantes en el plano nacional, sea cual sea el tipo de sistema político y económico - capitalista, socialista o híbrido - que digan aplicar. Sin embargo, tal participación seguirá siendo precaria y conflictiva, y estará en tensión continua con las supuestas necesidades de una estrategia nacional coherente para la asignación de recursos. Las campañas que puedan movilizar sectores significativos de la opinión pública en pro de objetivos legítimos del "otro desarrollo" - por ejemplo, la igualdad racial y sexual, la eliminación de la pobreza, la protección de medio ambiente - y también otras campañas menos legítimas o menos importantes, continuarán ganando terreno a través de la exageración y de la militancia obstinada, y estarán en continuo peligro de desvirtuarse y convertirse en actividades rituales que proporcionan un medio de vida y un mejor nivel social para sus promotores. En la medida que el público pueda hacerse oir en las distintas sociedades nacionales, las prioridades surgirán del poder y la habilidad con que se planteen las diferentes exigencias dentro del sistema de negociación política, con tendencia continua a que las responsabilidades asumidas por el Estado excedan sus capacidades, y a que las medidas tomadas para satisfacer objetivos heterogéneos en conjunto tengan consecuencias muy distintas de las deseadas por cualquiera de los participantes.

Documentos como los dos informes del Club de Roma insisten en que las tácticas parciales, intuitivas o basadas en el sentido común serán más que inútiles para enfrentar las multifacéticas crisis del futuro; lejos de evitarlas, contribuirán a los desastres que desean impedir. Si esto es cierto, y si no se ven perspectivas de respuestas que no sean parciales y contradictorias entre sí, ¿queda esperanza para la humanidad? Las utopías concretas, ideadas por comités, con su universalismo y su inmediatismo, su

/acogida de

acogida de toda clase de buenas causas, ¿son algo más que otro reconocimiento ritual de que la situación es desesperada?

Se podría variar la formulación común, que dice que "la humanidad debe elegir" entre los caminos que la llevan a la supervivencia y los que la llevan a la destrucción, e instar a los autores intelectuales de las utopías concretas a escoger entre los distintos conceptos del futuro humano que ahora se combinan en sus declaraciones. ¿Piensan que una combinación adecuada de reformas "prácticas" y "concretas", negociables entre los actuales gobiernos, puede poner a la humanidad en el camino de lo que entienden por "desarrollo"? ¿Apuntan a imágenes del futuro que puedan inspirar a las fuerzas sociales y movilizarlas para llegar a una transformación muy distinta de los resultados óptimos de las reformas que por ahora son negociables? Puede ser que la mezcla de proposiciones basada en distintos conceptos y dirigida a diferentes públicos debilite su posibilidad de convencer, en cuanto conjuntos negociables de exigencias y en cuanto mitos movilizadores. Aunque las personas y los movimientos políticos que respaldan sus acciones con una teoría coherente pueden tomar opciones, el debate internacional acerca de los órdenes nacionales e internacionales se caracteriza porque los participantes en él deben recurrir a fórmulas que sugieren que la humanidad puede a la vez repicar e ir en la procesión, que la igualdad entre naciones-Estados con sus actuales fuerzas dominantes y dentro de un sistema mundial que exige un constante crecimiento económico dinamizado por las exigencias del consumo y por los gastos en armamentos, puede conciliarse con la igualdad para los seres humanos dentro de sociedades que necesitan de incentivos y de relaciones humanas radicalmente diferentes. En las sociedades nacionales de hoy, y en el orden internacional mismo, puede verse cómo estos conceptos se hibridizan o se contaminan entre sí. En las sociedades nacionales más aferradas a la necesidad de crecimiento económico rápido regulado por mecanismos de mercado, el dinamismo del proceso se embrolla cada vez más con servicios públicos y reglamentos complicados y caros, provenientes de la preocupación por la igualdad, el bienestar y el medio ambiente, y del poder de grupos de intereses dispuestos

/a tolerar

a tolerar el funcionamiento del sistema sólo en la medida en que éste acoja sus exigencias. En los Estados Unidos y en Europa tales inquietudes y presiones están cambiando el funcionamiento de las sociedades de modos que habrían sido inconcebibles hace algunos años, sin que se produzca, sin embargo, la sustitución del estímulo privado al consumo y las asignaciones de recursos públicos necesarias para mantener el dinamismo anterior. Un ejemplo de esta tendencia lo dan las exigencias legales cada vez más estrictas que obligan a las empresas públicas y privadas a responder del efecto de sus actividades en el medio ambiente, la salud, la igualdad racial y sexual, etc.

Al mismo tiempo, un número creciente de sociedades nacionales cuyas fuerzas dominantes luchan o dicen luchar por un estilo igualitario de desarrollo, con fuentes de dinamismo completamente distintas, están volviendo a introducir rasgos y motivaciones materiales vinculados al estilo "consumista". Sus altos círculos militares y burocráticos rara vez están preparados para practicar la austeridad igualitaria que recetan al resto de la población, lo cual no siempre puede ocultarse completamente a ésta. La capacidad de las empresas transnacionales para ofrecer innovaciones tecnológicas, diversificación de las exportaciones, y empleos, a cambio de una fuerza de trabajo estable y de bajo costo, tienta a los gobiernos a hacer concesiones que no son congruentes con su concepto general de desarrollo. La atracción como fuente de ingresos que tiene el turismo masivo da origen a nuevas incongruencias, tanto por la necesidad de ofrecer al turista un estilo de consumo que para el resto de la población no es deseable ni posible, como porque parte de la población nacional debe adoptar papeles subalternos o que den "color local", a fin de atraer a los turistas.

En el plano internacional, la interpenetración de ambos conceptos de desarrollo da origen a nuevas contradicciones, o al menos a una yuxtaposición de objetivos cuya compatibilización exigiría una amplia racionalidad y una capacidad planificadora global que no están a la vista. Uno de estos conceptos exige que los países "ricos" sigan aumentando sus compras de materias primas en los países "pobres", a precios estables y altos, y que abran sus puertas

/a la

a la importación de bienes manufacturados. El otro concepto exige que los países "ricos" utilicen con mayor economía las materias primas, y dejen una parte mucho mayor de ellas para satisfacer las necesidades de los países "pobres"; estos últimos deberían también expandir sus manufacturas, especialmente para atender las necesidades básicas de sus propios habitantes. El primer concepto implica que los países pobres y los ricos deben hacerse cada vez más interdependientes. El otro implica que ambos grupos deben hacerse más autosuficientes, y ve la restricción consiguiente de ciertas líneas de crecimiento económico, no como un desastre, sino como un adelanto.12/ El primer concepto implica que numerosos turistas visiten los países pobres y gasten allí el dinero con liberalidad. El segundo implica que los visitantes vivan con austeridad y pongan sus habilidades al servicio de los pueblos que visitan. De conformidad con el primer concepto, las empresas transnacionales, adecuadamente vigiladas y reglamentadas, pero manteniendo sus actuales incentivos en cuanto a ganancias, son un instrumento indispensable del desarrollo. En el otro concepto, las empresas transnacionales sólo pueden ser toleradas a condición de transformar sus incentivos y su funcionamiento hasta convertirse casi en fundaciones filantrópicas.

El estilo de desarrollo que ha dominado la mayor parte del mundo hasta hace poco ha mostrado demasiadas anomalías y peligros como para lograr el mínimo indispensable de consenso, pero los estilos optativos deberán

---

12/ "Todas las contribuciones para una ruptura del modo de integración imperialista apuntarían a la autosuficiencia de los países periféricos y centrales. Está de más insistir en que la autosuficiencia no es autarquía, pero no está de más señalar que es posible que esta ruptura, a que aludimos, traiga como consecuencia alguna reducción del comercio internacional entre países centrales y periféricos. Esta reducción sería muy ventajosa en el largo plazo si se traduce en una disminución de exportaciones periféricas que sustentan un modelo de sociedad de consumo en los países centrales, y en una disminución de exportaciones de países centrales que son insumos y bienes de capital para sustentar una estructura industrial en países periféricos al servicio de intereses minoritarios." (Lucio Geller, "Notas sobre Delinking y Relinking", Seminario-Foro del Tercer Mundo sobre Auto-Apoyo Colectivo, Lima, febrero de 1976).

/seguir luchando

seguir luchando contra el poderoso impulso que aún tiene éste y contra las propias debilidades conceptuales que ellos presentan. Los países centrales bien pueden reducir sus tasas de crecimiento económico en el largo plazo, como exigen el "modelo Bariloche" y otras guías del futuro,13/ no por altruismo, sino en parte por restricciones ecológicas, en parte por incapacidad de encontrar fuentes de dinamismo adecuadas para reemplazar a aquéllas que, como los armamentos y los automóviles, deben ser limitadas por una u otra razón, y en parte por un desacuerdo cada vez mayor respecto de los estilos de vida y los objetivos nacionales. No es probable que en tales condiciones sus fuerzas dominantes, al tratar de enfrentar graves tensiones internas, quieran o puedan poner mucha atención a la exigencia que se desprende de las utopías concretas, es decir, la compensación debida al Tercer Mundo por la explotación pasada. Incluso si las tasas de crecimiento más bajas proviniesen de cambios armoniosos en los valores, de una preferencia popular por trabajar menos y vivir con más sencillez, los productores difícilmente seguirían pugnando por producir bienes en beneficio del resto del mundo, y podrían aprender a vivir sin los bienes no indispensables que ahora compran en el Tercer Mundo. Tras el debate actual se esconde un miedo persistente: por irracionales que sean las combinaciones de palos y zanahorias que (como en el caso del burro) los sistemas económicos modernos han utilizado para mantener a los seres humanos innovando, produciendo y peleándose por la distribución, ¿no será que todas las alternativas llevan al estancamiento, y, finalmente, a la compulsión burocrática?

El presente ensayo soslaya deliberadamente el enorme problema de la supervivencia de la humanidad, amenazada por el crecimiento de la población, el agotamiento de los recursos y el deterioro de la ecosfera. Adhiere a los valores del "otro desarrollo", pero reserva su juicio respecto de la posibilidad de que dichos valores puedan realizarse en forma armónica y predecible

---

13/ "Los sectores privilegiados de la humanidad - esencialmente los países desarrollados - deben disminuir su tasa de crecimiento económico para aliviar su presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente, y además para contrarrestar los efectos alienantes del consumo excesivo. Parte del excedente económico de esos países debería destinarse para ayudar a los países del Tercer Mundo a superar su actual estancamiento, resultado en parte de la explotación a la que estuvieron, y a la que en buena parte continúan, sometidos." (Fundación Bariloche, op.cit.)

/a través

a través de alguna combinación de planificación y exhortación. Las secciones que siguen se centran en dos temas: a) las simientes de cambio que pueden apreciarse en las sociedades nacionales en cuanto afectan las perspectivas de un futuro distinto del que resultaría de la proyección de tendencias pasadas, sensible a iniciativas orientadas por los valores igualitarios y humanitarios que inspiran el "otro desarrollo"; b) las connotaciones de hacer de la "eliminación de la pobreza" - interpretada como el aumento de los niveles de consumo mínimos, o como el logro de la igualdad social y política - el objetivo central e inmediato del "otro desarrollo".

## 2. Las simientes de cambio en las distintas clases de sociedades nacionales dentro del orden internacional; su importancia para América Latina

### a) Hipótesis

En el capítulo siguiente se presentarán algunos de los factores que influyen en las perspectivas futuras del orden internacional y de América Latina en particular, desde un punto de vista que difiere del de otros estudios actuales, pese a no ser necesariamente incompatible con ellos. Aunque no es posible trazar una línea divisoria estricta entre los factores nacionales e internacionales, económicos y no económicos, el trabajo se concentrará en los factores nacionales y no económicos, así como en lo que éstos significan para las perspectivas de "otro desarrollo" y de un "nuevo orden económico internacional". Estos factores se han denominado "simientes de cambio" para indicar que la forma en que se los vé actualmente no permite medir su importancia futura. No todas las "simientes" han de germinar y algunas se convertirán en plantas débiles o tan sólo ornamentales; las modas intelectuales, los valores y preferencias personales, influirán inevitablemente al juzgar las perspectivas de tales "simientes". A continuación se exponen las hipótesis generales en que se basa la presente exposición, sugeridas en el capítulo anterior.

Las dos dicotomías que han dominado el diálogo internacional sobre el "desarrollo" - a) entre los países "desarrollados" (centrales, industrializados, ricos, imperialistas) y los países "en desarrollo" (periféricos, pobres, dependientes, explotados, no industrializados); b) entre los países "capitalistas" (de economía de mercado) y los "socialistas" (centralmente planificados) - son simplificaciones nunca del todo satisfactorias de la realidad y pierden validez, no por una "convergencia" general de los países situados en ambos extremos de la dicotomía, sino por la aparición de un número cada vez mayor de modalidades intermedias y anómalas. Si se considera el producto interno bruto per cápita, que es el indicador tradicional, algunos de los países "en desarrollo" han llegado a ser más ricos que cualquiera de los desarrollados; otros se han convertido en predominantemente industrializados y

/se han

se han entregado más al libre juego de las fuerzas del mercado que la mayoría de los países "desarrollados" del mundo actual. Al mismo tiempo, surgen en los países desarrollados rasgos incongruentes con las imágenes aceptadas de las economías de mercado o de las centralmente planificadas, entre ellos algunos que anteriormente habían sido distinguidos por voceros del mundo desarrollado como causas del subdesarrollo.14/

En los distintos grupos de países - sea que se les clasifique por regiones, por niveles de ingreso, por sistemas políticos o de otra manera - hay influencia recíproca entre los cambios sociales, culturales y políticos internos, los procesos "estrictamente económicos" (de producción, tecnología, comercialización, finanzas, etc.), y las tácticas políticas internacionales con que los gobiernos van tras lo que consideran los intereses nacionales. Los cambios mencionados parecen ser en extremo antinómicos y ambiguos, y no se observa una tendencia dominante clara. Los cambios internos característicos de cada grupo de países influyen en los demás por imposición, imitación o rechazo deliberado, complicando todavía más los esquemas nacionales. Limitan así la capacidad de los gobiernos, en toda clase de sociedades nacionales, de adoptar y aplicar políticas coherentes frente al resto del mundo.

---

14/ Por ejemplo, el dominio del "sistema de planificación" de las grandes empresas de los Estados Unidos sobre el "sistema de mercado" en el resto de la economía, la simbiosis de este sistema privado de planificación con la burocracia pública, y el empobrecimiento y explotación relativos del resto de la sociedad, en la forma en que los entiende Galbraith, tienen mucho en común con las interpretaciones del desarrollo estructuralmente heterogéneo de América Latina. (John Kenneth Galbraith, Economics and the public purpose, Houghton, Mifflin Co., Boston, 1973). Es posible que tal tendencia a la "heterogeneización" coexista de manera conflictiva con la tendencia hacia la "homogeneización" observada por Celso Furtado en El desarrollo económico: un mito, op.cit., p. 81.

/La formulación

La formulación de normas para un "nuevo orden económico internacional" y para estilos ideales de desarrollo en el plano nacional son a la vez producto de estos cambios antinómicos, y factores que es preciso tener presentes en su evolución futura. Coinciden con una marcada falta de liderazgo dinámico y de apoyo popular amplio a alguna estrategia destinada a superar las crisis del momento. En la actualidad esto se aplica a la mayoría de los países, cualquiera sea su nivel de "desarrollo", su sistema político económico o la ideología que predomine en él. Si los defectos de los dirigentes deben atribuirse a la naturaleza de los actuales desafíos y a que han agotado su capacidad de inspirar confianza en fórmulas anteriores de desarrollo, o viceversa, es una cuestión discutible. En todo caso, la permanente elaboración de declaraciones normativas y "planes de acción globales" es en parte una sustitución ritual de la capacidad real de hacer frente a los cambios. Las actividades de esta naturaleza ejercerán cierta influencia en la orientación de los cambios y en la forma en que el hombre interpreta éstos, pero al filtrarse a través de estructuras que se resisten más a algunas acciones que a otras, y que transforman el significado de algunas de ellas, tal vez produzcan resultados tan ajenos a las intenciones de sus actuales patrocinadores como todos los grandes mitos que han movido a los hombres.

Al enumerar las simientes de cambio sin pretender ponderarlas tal vez sea lícito, aunque no del todo satisfactorio, dejar en segundo plano las relaciones económicas internacionales y la política de poder, que han sido objeto de mayor atención que los puntos que hay que analizar.15/ Puede suponerse que la mayoría de las simientes de cambio seguirá teniendo

---

15/ Joseph Hodara, "La coyuntura internacional: Cuatro visiones" (CEPAL/MEX/BORRADOR/SDS/75/2, septiembre de 1975) ofrece ideas muy sugerentes acerca del futuro económico y político internacional. Helio Jaguaribe, op.cit., explora sistemáticamente las opciones para América Latina, suponiendo que en el largo plazo los Estados Unidos aumentarán su capacidad de ejercer hegemonía con propósitos coherentes dentro de un orden económico y político análogo al actual.

/significación, recuperen

significación, recuperen o no los países centrales tasas relativamente altas de crecimiento, se haga o no más cooperativa o más conflictiva su interacción recíproca o con el resto del mundo. Los términos de la enumeración reflejan la expectativa de que en el futuro se alternarán períodos de crecimiento que generarán inflación, y contracciones económicas que aumentarán el desempleo; que los conflictos cederán en algunas áreas y aparecerán en otras; que habrá concesiones del centro a la periferia, que esta última seguirá considerándolas pocas y tardías. Los gobiernos bien pueden continuar en un juego de poder no muy diferente al del pasado, pero ver reducida su capacidad de movilizar apoyo interno y continuamente desviada su atención por contradicciones internas. De esta manera, es posible que el grado y la clase de atención que los dirigentes de los países centrales puedan prestar al resto del mundo se vean muy limitados, cualesquiera sean las exigencias que emanen de este último.

Los países "desarrollados" con sistemas económicos capitalistas o mixtos y regímenes políticos electoralmente democráticos pueden dividirse burdamente en varios subgrupos: los Estados Unidos, que se distinguen por el tamaño de su economía, la penetración que su estilo de vida ha tenido en el mundo y las reacciones emanadas de su desgastada hegemonía mundial; los grandes países industrializados europeos; los países europeos más pequeños; los países industrializados de la Comunidad Británica situados en América del Norte y Oceanía; el Japón; y los países "latinos" del Mediterráneo. En todos estos subgrupos pueden identificarse simientes de cambio similares, pero en combinaciones muy diferentes. Los países socialistas, salvo los nuevos adeptos no industrializados del Tercer Mundo, se dividen en dos subgrupos: Unión Soviética y sus asociados de Europa oriental, de una parte, y China, de la otra. En el Tercer Mundo, la agrupación por regiones geográficas coincide en lo fundamental con la que señalan otras características de significación, pero no con el distingo cada vez más importante, aunque siempre difícil de asir, entre "socialistas" y "no socialistas".

/b) Los

b) Los países industrializados o post-industriales de "economía de mercado"

i) La decepción ante la incapacidad del "Estado providente" de "resolver problemas", y ante la incapacidad de los partidos políticos de mejorar el comportamiento del Estado, aumentan día por día. El resentimiento generalizado que provocan los altos impuestos, los controles burocráticos y las tentativas estatales de reglamentar el comportamiento para alcanzar metas sociales es manifiesto. La constante elevación de los niveles de ingreso y de consumo a lo largo de varios decenios han amortiguado los conflictos sociales pero no han dejado al Estado en mejores condiciones para asignar los recursos y fijar las prioridades nacionales cuando estas tendencias se interrumpen. En la actualidad, los niveles relativamente altos de inflación y desempleo, unidos a constantes advertencias de que en el futuro las antiguas modalidades de crecimiento no serán viables, aumentan la inseguridad pública y la desconfianza ante el Estado. Se hace público y evidente que una amplia gama de políticas supuestamente consagradas a la defensa nacional o al bienestar humano en realidad obedecen al deseo de afianzar el sistema económico, y que no logran detener la inflación ni proporcionar pleno empleo.

ii) La utilización de políticas semiautónomas y de tácticas de grupos de presión por las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia, por las burocracias sectoriales y por las grandes empresas en el "sistema de planificación" (para utilizar la expresión de Galbraith) se conoce más y causa mayor resentimiento. Aumenta el interés de la gente porque se saquen a la luz pública la corrupción y las manipulaciones ilegales, y se une a otros motivos para recelar del Estado y de los políticos.

iii) Los estilos de vida y las metas de consumo de la clase media y la clase trabajadora se transforman pese a que siguen predominando los estándares de la sociedad de alta producción y alto consumo. Comienza a declinar la influencia de la "ética del trabajo" y el prestigio por la posesión de bienes de consumo duraderos. Comienzan a valorarse más y a ser socialmente más aceptables el ocio, los viajes de placer, los contactos sexuales y una amplia gama de actividades que responden al deseo de hacer

/las cosas

las cosas uno mismo. Lo más probable es que estas tendencias lleven a cierta merma de la calidad y cantidad de bienes producidos, y a la vez a cierta contracción del mercado de bienes de consumo no esenciales; al menos, la impresión de que así sucede comienza a aparecer en percepciones estereotipadas de la situación.

iv) Entre las minorías raciales y lingüísticas, las mujeres, los jóvenes, los homosexuales, etc., surgen movimientos agresivamente igualitarios y libertarios dispuestos a imponer sus exigencias a través de acciones combativas y violentas. El recelo que despierta el Estado coincide así con la presión cada vez mayor que se ejerce sobre él para que garantice los derechos y neutralice las deficiencias sociales o biológicas mediante reglamentos y servicios compensatorios (el aborto gratuito, por ejemplo). Estos movimientos, particularmente aquéllos de los jóvenes, son de naturaleza cíclica; sus adeptos y su combatividad aumentan o disminuyen con rapidez, o se hallan en permanente metamorfosis en lo que toca a exigencias y tácticas. Los medios de difusión social, al difundir información sobre ellos y destacar sus características más extremas, exacerban estos últimos rasgos. Pasan de moda velozmente las interpretaciones - por ejemplo, las que formularon algunos cientistas sociales a fines de los años sesenta al hablar de la profunda revolución experimentada por los valores y el comportamiento de la juventud instruida. Al mismo tiempo, el choque de los estilos de vida y la conmoción cultural causada por algunas exigencias libertarias provocan resistencia, contramovilización y violencia extralegal por otros elementos de las sociedades, incluída la policía.

v) Varían en cierta medida los papeles políticos tradicionales de las clases media y trabajadora. Los elementos más instruidos y de mayores ingresos de la clase media se hacen más receptivos a los nuevos estilos de vida, a las políticas igualitarias y reformistas, a la preocupación por problemas globales tales como la protección del medio ambiente y los límites del crecimiento. Gran parte de la clase trabajadora, particularmente los elementos en mejor situación y más organizados, sigue siendo conservadora en lo cultural, se hace menos receptiva a la influencia de las ideologías

/socialistas y

socialistas y de reforma social y centra su interés en exigencias particularistas. Al tropezar sus intereses y valores inmediatos con la revolución cultural de la clase media, al internacionalizarse la producción y el mercado laboral bajo la égida de las empresas transnacionales, sus exigencias se hacen más nacionalistas y restriccionistas.16/

vi) La complejidad de los servicios públicos que necesitan las sociedades de gran consumo, urbanización y movilidad así como la organización de su personal, hace que una amplia variedad de grupos ocupacionales especializados que negocian directamente con el Estado (policía, bomberos, empleados de los servicios de correo, profesores, médicos, etc.), o que se dedican a actividades tan importantes para la marcha de la sociedad que sus exigencias afectan necesariamente al Estado (como transportes, energía y comunicaciones) pueden imponer sus exigencias mediante tácticas que trastornan los estilos de vida y las expectativas de grandes sectores de la población. Su creciente propensión a recurrir a tales tácticas y la capacidad cada vez menor del Estado de impedirlo a través de prohibiciones legales y de la represión, coinciden con el amplio descontento por la calidad declinante de los servicios y la incapacidad del Estado de administrarlos con eficiencia.

---

16/ Celso Furtado observa que, para aumentar las utilidades, las grandes empresas pueden optar entre dos tácticas, en la medida en que el Estado les permita utilizarlas: exportar la producción a filiales situadas en países donde el costo de la mano de obra es bajo, o importar mano de obra de estos países. Los intereses inmediatos de los trabajadores organizados de los países de altos salarios - salvo cuando condiciones de crecimiento económico muy acelerado y pleno empleo los apartan de actividades de poca monta y mal remuneradas - se traducen en presiones sobre el Estado para que éste impida que las empresas utilicen alguna de estas dos tácticas. (Celso Furtado, El desarrollo económico: un mito, op.cit., pp. 47-48.

/vii) La

vii) La educación formal en gran escala entra en crisis. Disminuye la capacidad de las escuelas para socializar a la juventud e inculcar destrezas instrumentales, pese a que los períodos de escolaridad obligatoria son cada vez más prolongados y costosos. Se abre paso a la impresión de que las escuelas desempeñan la función de custodios (al dejar libres a los padres para que puedan trabajar y alejar a los hijos de las calles) más que una función educativa. Al mismo tiempo, la "masificación" de la educación superior rebaja su utilidad para acceder a las ocupaciones preferidas, y lleva a su prolongación en niveles de postgrado. La investigación erudita se formaliza cada vez más como medio de emplear y a la vez seleccionar los productos de la educación superior. Parte de la juventud apta abandona el sistema educativo como rechazo a esta modalidad.

viii) Las tasas de fecundidad bajan con inesperada rapidez a niveles inferiores a los de reemplazo,17/ con el consiguiente envejecimiento acelerado de la población y, por ende, modificaciones de las necesidades de distintos servicios sociales (capacidad ociosa en los primeros tramos de las escuelas, y servicios sobrecargados para las personas de edad). Los costos de la seguridad social que recaen en la población empleada son cada vez mayores, y disipa la ilusión de que puedan sufragarse con las utilidades de las contribuciones invertidas. Surge la probabilidad de que, al ser universalmente accesibles y aceptados la contracepción y el aborto, las tasas de fecundidad varíen súbitamente con las modas culturales, las condiciones económicas y el grado de optimismo o pesimismo con que se mire el futuro, y que se traduzcan en perfiles de edad de la población de una irregularidad nunca vista. Es posible que también se produzca un importante aumento de la influencia política y cultural de

---

17/ En los países que últimamente han registrado niveles de fecundidad relativamente altos, como los Estados Unidos, ello no significa que pueda esperarse una población estacionaria antes de fines de siglo, aunque se mantengan las tendencias actuales. Sin embargo, está comenzando a disminuir la población en las dos Alemanias y en algunos otros países europeos donde últimamente se ha producido un descenso de la natalidad después de un período relativamente prolongado de fecundidad baja.

/las personas

las personas de edad avanzada, y por tanto de las tendencias conservadoras de las sociedades, así como una reincorporación a la fuerza laboral de los grupos de mayor edad, a medida que vaya mermando el ingreso de jóvenes a ella.

ix) Los países industrializados de mayores ingresos dependen cada vez más de la mano de obra extranjera que ingresa legal o ilegalmente al territorio sin su familia, a realizar los trabajos manuales peor pagados. Esta mano de obra proviene más de los países vecinos "semi-desarrollados" que de los "menos desarrollados", cuya mano de obra excedente no se ajusta ni física ni educacionalmente a la demanda. Los países semidesarrollados confrontan por tanto una merma de mano de obra en los períodos de prosperidad - que se compensa con el dinero que envían a sus familias los que trabajan en el extranjero - y la agudización del problema del desempleo en períodos de contracción como el actual. (Los países más afectados por estos fenómenos son Argelia, Marruecos, Túnez, Portugal, España, Italia, Yugoeslavia, Turquía, México y los países angloparlantes del Caribe.)

x) La modernización de la agricultura, las modificaciones de la estructura de la producción industrial y otros factores han dado lugar a amplias variaciones de las tasas de crecimiento económico, de los ingresos y de la demanda de mano de obra en distintas regiones de un mismo país. En los países europeos aquí considerados, donde prácticamente hay pleno empleo desde los años cuarenta y el lento crecimiento de la fuerza laboral se compensa con la importación de mano de obra, tales disparidades no han dado lugar a tensiones incontrolables en las zonas urbanas de rápido crecimiento e inmigración, pero están generando exigencias cada vez más agresivas de autonomía y mayor participación en los recursos públicos por parte de las regiones y ocupaciones en decadencia, particular aunque no exclusivamente allí donde la población regional es culturalmente distinta de la mayoría nacional. En los Estados Unidos, donde la modernización excepcionalmente rápida desplaza de la agricultura a una población cuya instrucción y calificación son muy bajas y que se ve en gran parte limitada por la

/discriminación racial,

discriminación racial, los cambios han dado lugar a la concentración en las grandes ciudades de una población "marginada" en estado de pobreza extrema, si se mide por las normas nacionales; a la competencia a veces violenta por los empleos, servicios y viviendas entre los nuevos habitantes de la ciudad y la clase trabajadora urbana establecida desde antes; a la aparición de un sistema de seguridad social sumamente costoso que sin desearlo desalienta el empleo y una vida familiar estable, y al éxodo de gran parte de la clase media urbana hacia los suburbios. A medida que aumenta la capacidad de los recién llegados a la ciudad de competir con otros grupos urbanos para imponer sus exigencias mediante el sufragio y la acción organizada, los gobiernos de las ciudades entran en crisis debido al alza permanente de los costos frente a recursos estancados.

xi) Aumentan marcadamente el número y la evidencia de los delitos y en especial de los crímenes más violentos. En cierta medida esta tendencia se relaciona con la crisis urbana antes señalada, pero también aparece en países en que ella no es aguda; los elementos "respetables" de las sociedades vacilan entre exigencias de represión drástica y exigencias de amplias reformas orientadas a combatir las causas sociales de la delincuencia, y confían cada vez menos en la eficacia de cualquier solución. De ello surge resentimiento contra el Estado por su incapacidad de hacer frente al problema; aumenta el recelo ante los grupos étnicos vinculados a crímenes violentos; y aparece un generalizado rechazo de la población urbana marginada a aceptar el papel de descarriada de un orden social justo. En las prisiones, cada vez más hacinadas y desacreditadas en sus funciones de rehabilitación y castigo, surgen movimientos de resistencia y vínculos con militancias políticas.

xii) Las reacciones de los distintos sectores de la opinión pública a las tendencias del resto del mundo se hacen cada vez más confusas, contradictorias y resentidas. Se acentúa la preocupación de la clase media por la pobreza mundial, el crecimiento de la población, el medio ambiente y otros problemas conexos, pero se combina con una creciente decepción por la ineficacia de la "asistencia" (tanto militar como económica y social); con

/los agravios

los agravios por las agresivas políticas económicas y de otra índole de los gobiernos del Tercer Mundo; con la inquietud por las repercusiones internas (particularmente en el empleo) de las actividades de las empresas transnacionales en estos países; con el endurecimiento de una concepción estereotipada de los gobiernos del tercer mundo como opresivos, corruptos e incompetentes; de sus clases altas como explotadoras y parásitas, y de sus revolucionarios como terroristas. Al mismo tiempo, se desconfía cada vez más de las razones por las que el propio gobierno apoya y distribuye asistencia, y se resiente la adopción de esta clase de políticas frente a la aparente incapacidad gubernamental de resolver los problemas internos. Reflejan esta desconfianza los esfuerzos renovados que realizan los miembros de los órganos legislativos (que representan tanto a las corrientes de opinión conservadoras como a las progresistas) por vetar las iniciativas del Ejecutivo. El rechazo probablemente ha sido más enérgico en los Estados Unidos después de la guerra de Vietnam, pero reviste importancia política en las antiguas potencias coloniales de Europa.

xiii) Por otra parte, en algunos países europeos de tamaño mediano, así como en algunos Estados pertenecientes a la Comunidad Británica, la opinión pública parece inclinarse hacia la clase de transformaciones del Tercer Mundo que envuelve la expresión "otro desarrollo", y apoyar una colaboración gubernamental relativamente generosa con tales iniciativas. En tales países europeos este sentimiento se asocia al logro de sociedades providentes relativamente igualitarias y regidas por gobiernos socialistas democráticos. En otras partes, particularmente en Canadá y Australia, las reacciones nacionalistas contra el dominio económico, político y cultural de los centros mundiales ha dado lugar a cierta identificación con el Tercer Mundo.

xiv) Desde que ingresó al orden mundial moderno, el Japón ha sido una contradicción viviente de las teorías actuales sobre el desarrollo y la modernización. En este momento representa una reducción al absurdo de las expectativas cifradas en los efectos beneficiosos de tasas muy altas

/de crecimiento

de crecimiento económico. Aunque en este país existe la mayor parte de las simientes de cambio antes analizadas, sus características concretas y sus consecuencias probables parecen ser muy distintas de las observadas en Europa y los Estados Unidos. En la actualidad se notan: a) una aparente proximidad a los límites ecológicos del crecimiento por la contaminación del aire y del agua, y por el agudo hacinamiento al que ha contribuido la posesión generalizada de bienes duraderos; b) una incorporación excepcionalmente rápida de la población a la sociedad de consumo, y el paso particularmente traumático desde el consumo de productos que necesitan poco espacio y energía, al uso del automóvil; c) una oposición cada vez mayor de la clase trabajadora a los niveles bajos de ingreso que facilitaron el crecimiento económico orientado a las exportaciones; d) una transición demográfica a una tasa de fecundidad baja que se aceleró en los años cincuenta y condujo a la actual fuerza laboral prácticamente estacionaria; e) como consecuencia de estas cuatro tendencias, una apremiante necesidad de exportar el crecimiento industrial adicional a países con salarios más bajos y sólo incipientes problemas de contaminación (a diferencia de Europa occidental, que ha importado trabajadores para las ocupaciones menos atrayentes, el Japón exporta los empleos; en los Estados Unidos se han adoptado simultáneamente ambas tácticas); f) un auge del turismo en gran escala, principalmente a países en que el costo de los servicios de esparcimiento es inferior (los efectos del turismo europeo en el Mediterráneo comienzan a tener su contrapartida en el turismo japonés en Asia sudoriental); g) últimamente, una marcada disminución de la tasa de crecimiento de la producción y la aparición de una tasa considerable de desempleo por primera vez en la postguerra. La vulnerabilidad de la economía a las conmociones externas y la improbabilidad de que vuelvan a alcanzarse tasas de crecimiento similares a las del pasado seguramente estimulan de manera importante la inquietud de la gente y su desconfianza en la capacidad del Estado para encarar la situación; sin embargo, ello se compensa con una elevada disciplina social, y fuentes de seguridad personal que no se encuentran en los Estados Unidos ni en Europa. Al mismo tiempo, el rechazo violento del orden

/existente por

existente por minorías políticas que cuentan con bastantes adeptos entre la juventud reviste formas particularmente extremas, y es posible que ello se acentúe por la frustración que provoca el hecho de que factores externos e internos hayan disipado el sueño de un desarrollo consumista.

xv) Las tendencias y modalidades globales de los países europeos del Mediterráneo son marcadamente distintas a las del resto de Europa, en formas que revisten particular interés para América Latina. Los países de este grupo (Grecia, Italia, Portugal, España; además de Francia por un lado y Turquía y Yugoeslavia por el otro, que tienen muchas características comunes con ellos) son económica y socialmente semidesarrollados o desigualmente desarrollados. Sus regiones internas más atrasadas suministran mano de obra no sólo a las regiones más desarrolladas de los mismos países sino también al resto de Europa. El turismo procedente del resto de Europa es otro factor que influye de manera importante en su crecimiento económico y sus cambios sociales. Como en México y el Caribe, el turismo exige a la vez grandes inversicnes en las instalaciones modernas que esperan los turistas, la conservación de la cultura "tradicional" y las actividades artesanales, y salarios relativamente bajos en los servicios. Estos países atraviesan por un proceso de modernización acelerado y desigual, con consecuencias socioculturales más desquiciadoras que en el resto de Europa; sigue habiendo grandes diferencias entre los estilos de vida de las distintas regiones internas y clases sociales. En ellos el proceso de transición demográfica a tasas bajas de aumento de la población sólo se ha completado recientemente, o se halla aún en marcha. La politización es bastante intensa, con partidos obreros marxistas, corrientes intelectuales y juveniles neomarxistas y anarquistas; movimientos clericales, tradicionales-reaccionarios y neofacistas y movimientos nacionalistas-separatistas, todos más vigorosos y con mayor apoyo popular que en cualquier otra parte del mundo no socialista. Por razones que varían de un país a otro, la capacidad del Estado de actuar como árbitro es cada vez más precaria. El papel político de los militares es destacado pero ambiguo. Aumenta la utilización de tácticas disociadoras y terroristas por los grupos situados en ambos

/extremos del

extremos del espectro político. Las semejanzas con las modalidades latinoamericanas son evidentes, y es de prever que habrá mucha influencia político-ideológica recíproca. Sin embargo, en los países del Mediterráneo el juego político se encuentra más estructurado, el tamaño y cohesión relativos de la clase trabajadora organizada son mayores, la influencia de partidos inspirados en ideologías y con gran número de militantes es más fuerte, la importancia del populismo y del liderazgo carismático es menor y la capacidad de los militares de actuar en forma autónoma tras una misión autoasignada es algo más restringida. Por otra parte, en las fluctuaciones cíclicas entre los regímenes autoritarios y democrático-pluralistas que caracterizan a las dos regiones que se comparan, América Latina se ha estado moviendo últimamente hacia un creciente autoritarismo frente a los conflictos que de lo contrario no podrían manejar las fuerzas dominantes, mientras que los países mediterráneos se desplazan en sentido contrario, con el consiguiente aumento de la fuerza relativa de los movimientos de inspiración marxista. Tal vez haya influido particularmente en ello la frustración del pueblo ante la crisis económica y el aumento del desempleo, abultado por el reflujo de trabajadores del resto de Europa, en un momento en que las sociedades parecían estar a punto de llegar al consumismo popular y en que los obreros rechazaban anteriores niveles de salarios.

c) Los países industrializados "socialistas"

Estos países se alinean en dos "campos" cuya competencia por influir y lograr aceptación como modelos de desarrollo tendrá efectos permanentes en el Tercer Mundo, probablemente más decisivos en Africa y Asia que en América Latina: a) la Unión Soviética y sus asociados europeos; b) China. (En vista de la enorme capacidad productiva e innovadora de su industria, para los efectos del presente trabajo, China puede clasificarse como país "industrializado", pese a su bajo de nivel de ingreso y el predominio en ella de los campesinos.) Yugoeslavia, que por un tiempo pareció constituir un tercer modelo socialista bastante atrayente para el Tercer Mundo,

/tiene sus

tiene sus propias simientes de cambio, pero en la actualidad no ejerce una influencia externa que merezca analizarse por separado.

En los dos campos principales, la importancia potencial para las sociedades nacionales y para el resto del mundo de las simientes de cambio internos que pueden identificarse sigue siendo poco clara. Las fuerzas dominantes en estos países están en mejores condiciones de controlar u ocultar sus manifestaciones que las de los países antes analizados. Es probable que en el futuro previsible ambos campos puedan transmitir al Tercer Mundo una gama de estímulos más apretada y coherente que los países industrializados de economía de mercado, pero no puede descartarse la posibilidad de que estos estímulos varíen súbitamente o de que aumenten su diversificación y contradicciones.

i) El primer campo parece haber entrado en un período de imposición rutinaria de estereotipos relativos al estilo de desarrollo, acompañados de una general resignación a la falta de viabilidad de las iniciativas de reforma y a la imposibilidad de innovaciones que pongan en peligro el sistema de dominio político. Los países de este grupo avanzan de manera limitada hacia "sociedades de consumo" nacionales análogas a las que hoy entran en crisis en otras partes. Esta tendencia presenta dos facetas principales: de un lado, la elevación de los niveles de consumo y la introducción oficialmente planificada y controlada de bienes de consumo duraderos; de otro, la infiltración de gustos y aspiraciones culturales y de esparcimiento, particularmente entre las juventudes urbanas, que se reprueba pero que en gran medida es incontrolable. La tendencia se ve obstaculizada por la baja productividad de la agricultura, que hace que el logro de un régimen alimenticio más completo resulte incierto y cada vez más dependiente de la oferta externa; por la poca capacidad del sistema de planificación de superar el rezago en la producción y distribución de bienes de consumo; por los problemas crónicos relacionados con los incentivos laborales y la participación societal, que van aparejados al carácter rutinario que a la larga adquieren los sistemas centralizados de movilización y exhortación; y, presumiblemente, por la necesidad de consagrar

/una proporción

una proporción relativamente alta del ingreso nacional a armamentos para equipararse a un rival mundial que disfruta de un ingreso per cápita mucho más alto. En varios países, las tasas bajas de natalidad registradas durante un largo período están traduciéndose en una fuerza laboral casi estacionaria y cada vez más envejecida, lo cual ha dado comienzo al traslado de mano de obra desde otros países socialistas. Dos tendencias recientes de considerable significación en los países más pequeños de este grupo son: la importancia cada vez mayor del turismo en gran escala desde Europa occidental como fuente de divisas, y la creciente acogida a las empresas transnacionales que ofrecen innovaciones tecnológicas y producción para la exportación a cambio de una fuerza laboral con salarios bajos, confiable y relativamente calificada, y del ingreso a nuevos mercados.

ii) Hasta ahora el estilo chino de desarrollo parece tener mayor capacidad de innovación, unida a una peculiar alternación entre períodos de consolidación y burocratización, y períodos de efervescencia revolucionaria generados por una combinación de estímulos desde arriba y presiones desde las bases. Está mucho mejor protegido que el estilo soviético-centroeuropeo de las influencias heterogéneas que emanan de las sociedades de consumo en crisis. La absoluta imposibilidad de sustituir una frugalidad compartida por el consumismo en una población como la de China; la pequeñez de los grupos que siquiera tienen conciencia de que existen otros estilos de vida, y la capacidad de generar objetivos nacionales y personales atrayentes, deberían combinarse para conservar la coherencia del estilo chino por algún tiempo. Este estilo, o más bien las interpretaciones idealizadas de él que se hacen actualmente en el extranjero, tiene dos facetas asociadas a los polos de la alternación mencionada y que atraen a grupos completamente distintos en el resto del mundo: a) el orden social frugal, igualitario, disciplinado, que tiene base rural, conserva los recursos y genera innovaciones en las formas de participación local y en la producción con gran densidad de mano de obra, pero que en otros aspectos es conformista, atrae a los desarrollistas frustrados de muchas tiendas políticas; b) el desafío "cultural revolucionario" al gradualismo político,

/a los

a los estilos de vida burgueses, a la burocratización y al imperialismo, acompañado de una visión apocalíptica del futuro, inspira a los movimientos maoístas fuera de China y atrae de manera especial a minorías juveniles con formación universitaria.

d) Regiones no latinoamericanas del Tercer Mundo

Las sociedades nacionales no latinoamericanas del Tercer Mundo pueden clasificarse con arreglo a diversos criterios, todos los cuales tienen cierta aplicación para los fines del presente trabajo: i) el tamaño de su población y de sus economías y por lo tanto de su gravitación en el orden mundial; ii) su proximidad geográfica y cultural y la consiguiente intensidad de las interacciones; iii) su dotación de materias primas con demanda internacional suficiente para fortalecer sus posibilidades de negociación; iv) sus regímenes políticos (autoritario estable, de movilización unipartidista, de equilibrio negociado entre grupos linguísticos-religiosos-étnicos, pluralista-democrático), v) los niveles de ingreso por habitante, de urbanización y de industrialización (es decir, su aproximación a los patrones de semidesarrollo); y vi) el estilo de desarrollo preferido por las fuerzas que controlan el Estado (capitalismo liberal, capitalismo estatista, socialista, diversos estilos híbridos). Si se compararan actualmente las clasificaciones realizadas según estos distintos criterios se observaría más incongruencia que regularidad; en particular, la adopción por las fuerzas que controlan el Estado de un estilo de desarrollo capitalista, socialista o híbrido tiene cada vez menos relación con las condiciones objetivas. Al mismo tiempo, las extremas diferencias que presentan las sociedades nacionales, y las anomalías dentro de las modalidades internas, se dan conjuntamente con una creciente solidaridad internacional y autoidentificación como países del Tercer Mundo que confrontan a los países centrales con exigencias comunes.

Para los fines del presente trabajo, quizá la siguiente clasificación en cinco categorías semirregionales sea la más adecuada: i) los Estados árabes (incluidos los del norte de Africa) e Irán; ii) los Estados africanos

/situados al

situados al sur del Sahara; iii) los Estados de Asia meridional, de población densa e ingresos particularmente bajos; iv) los Estados de Asia sudoriental; v) los miniestados insulares de los océanos Pacífico e Indico y del Caribe. Estos grupos son internamente heterogéneos, pero tienen características comunes que no comparte en la misma medida el resto del Tercer Mundo, y las interacciones dentro de cada grupo - de conflicto o de cooperación - son más intensas que las interacciones con el Tercer Mundo en su conjunto.

i) El grupo formado por los países árabes e Irán tiene en muchos sentidos más características comunes con América Latina que los demás grupos; hay entre ellos enormes diferencias en cuanto a etapas de desarrollo económico, grado de urbanización y modernización y régimen político, a la vez que tienen entre sí vinculaciones linguísticas y culturales; cuentan con mecanismos establecidos para la acción colectiva, y al mismo tiempo hay entre ellos arraigadas fuentes de conflicto. Los países más grandes, entre los cuales se incluyen exportadores de petróleo como Irán y no exportadores como Egipto, han alcanzado modalidades de semidesarrollo estructuralmente heterogéneo similares a las de América Latina. La aparición de una sociedad de consumo "moderna" y minoritaria, favorecida por un ingreso nacional creciente pero mal distribuido, y los fenómenos de "marginalización" e incapacidad de la economía para absorber una fuerza de trabajo urbana cada vez mayor, expelida en parte de la agricultura, son igualmente pronunciados. El grado de voluntarismo y diversidad en la elección gubernamental de estilos de desarrollo es mucho más alto que en América Latina. En parte porque ciertos gobiernos disponen de cantiosos recursos generados por el petróleo, que pueden distribuir con menos restricciones que otros gobiernos; en parte por su estratégica ubicación geopolítica, y en parte por la solidaridad militante provocada por el problema de Palestina, esta región evidentemente puede presionar con fuerza para modificar el orden internacional.

/ii) En

ii) En los Estados del Africa situados al sur del Sahara los problemas de viabilidad y de identidad nacional son muy prominentes, ya que la región se encuentra fragmentada en muchos Estados relativamente pequeños, con una corta vida independiente dentro de sus fronteras actuales; son pocos los que entre ellos exhiben homogeneidad interna, y también pocos los que cuentan con recursos humanos o materiales suficientes para "desarrollarse" en el sentido convencional. Por consiguiente, la ayuda externa y la solidaridad regional, ésta última en parte para que la "ayuda" no perpetúe la dependencia y los conflictos entre los clientes de diferentes estados "centrales", son muy necesarias, y sumamente difíciles de obtener y administrar. Las iniciativas de unidad regional coexisten difícilmente con la aparición, en algunos países, de gobiernos personales erráticos y con las aspiraciones de lograr estilos autónomos de desarrollo nacional, que suelen ser motejados de "socialistas" y que procuran sortear la inaplicabilidad de las políticas de desarrollo convencionales y ofrecen compensaciones sicológicas y culturales. Las elites políticas, burocráticas y militares (cuyos papeles no están claramente diferenciados) tienen más importancia que en otras regiones por la debilidad de las demás fuerzas sociales. Por consiguiente, la región donde las condiciones materiales son menos propicias y donde están menos estructuradas las clases de las cuales suelen esperarse exigencias revolucionarias, es la más predispuesta hoy a estrategias de desarrollo radicales y experimentales. Aunque algunos pocos de estos países (Nigeria, Zaire, Zambia) se encuentran en una posición relativamente fuerte como proveedores de materias primas importantes, esta circunstancia no les confiere en su región la misma importancia relativa que tienen algunos Estados árabes y latinoamericanos en la suya.

iii) Los Estados del sur de Asia son los "menos desarrollados" del mundo, considerados desde el punto de vista de los ingresos por habitante y del tamaño absoluto de la población cuyos niveles de productividad y consumo son extremadamente bajos. (Para los fines de este trabajo, se incluyen en este grupo Bangladesh, India, Indonesia y Pakistán; Sri Lanka, a pesar de su ubicación geográfica, tiene más elementos comunes con el grupo siguiente.) Si la ayuda internacional se distribuyera con arreglo

/a un

a un sistema de determinación uniforme de las necesidades per cápita, los países de este grupo recibirían la mayor parte de ella. A la vez, en todos, salvo en Bangladesh, hay sectores industriales y actividades de exportación que si bien son reducidas en relación con la población, tienen bastante importancia en términos absolutos o en comparación con otros países del Tercer Mundo. Como en América Latina, el desarrollo "estructuralmente heterogéneo" genera su propio mercado y crea intereses por perpetuar el mismo estilo. En el sur de Asia, el carácter conservador de las fuerzas que dominan a la mayoría rural respalda políticamente esta línea de desarrollo, en tanto que lo obstaculiza desde el punto de vista económico. Hasta ahora, las aspiraciones socialistas-reformistas de los regímenes nacionales se han traducido en una burocratización y elaboración de sistemas complejos de privilegios especiales, y no en cambios fundamentales de la realidad económica y social, como muestra Gunnar Myrdal en su obra Asian Drama. Las advertencias, tan corrientes en esta época, de que la pobreza masiva puede empeorar y convertirse en hambruna masiva, parecen tener más validez para el sur de Asia y algunas regiones de Africa que para otras regiones del Tercer Mundo. En Africa, las poblaciones amenazadas con relativamente pequeñas, y aunque su lejanía y otros factores dificultan las acciones de socorro, la hambruna puede evitarse mediante la ayuda internacional sin incurrir en grandes costos. Si las fuentes de ayuda internacional no actúan, o lo hacen ineficazmente, como ocurrió ante las sequías en la región del Sahel y en Etiopía, las hambrunas resultantes en regiones aisladas y de escasa población, sólo crean débiles reacciones internacionales. Todavía no se ha agotado en el sur de Asia la capacidad global para acrecentar la producción de alimentos más rápidamente que la población, pero los Estados parecen ser cada vez menos capaces de administrar los incentivos a la producción, los precios al consumidor y las redes de distribución en forma que concilie sus diversos objetivos, con lo cual pasan a depender cada vez más de las importaciones subvencionadas de alimentos para paliar escaseces. Algunos pocos años de malas cosechas podrían plantear al sistema internacional de distribución de alimentos un desafío

/al cual

al cual no responderían los países exportadores de alimentos, especialmente si disminuyera la producción simultáneamente en los Estados Unidos, la Unión Soviética y el sur de Asia. Se produciría entonces una hambruna que diezmaría la población de algunos o todos los países de este grupo. La conmoción que esto causaría en el orden internacional y en la región misma sería grave, pero sus consecuencias son difíciles de estimar, y parece poco probable que se produzca el caótico colapso general pronosticado. Cabría esperar que en los países centrales, y asimismo en el sur de Asia, se agudizaran tendencias encontradas: rechazo del orden internacional predominante y de los estilos de desarrollo "consumistas", intensificación del egoísmo nacional, regímenes más represivos que protejan la vida y los bienes de los sectores más acomodados de la región con la ayuda de algunos de los países centrales, prolongadas luchas revolucionarias para reemplazar el orden existente por una austeridad igualitaria.

iv) Las sociedades nacionales del sudeste de Asia tienen ciertas características comunes. Son de tamaño mediano, es relativamente satisfactoria la relación entre la tierra y la población - aunque esta relación se encuentra amenazada actualmente por un ritmo elevado de crecimiento demográfico - y tienen mayorías campesinas, que salvo en algunas zonas desvastadas la guerra o especialmente desfavorecidas por otros motivos, no han llegado al grado de pobreza y escasez de alimentos de que adolece el sur del continente. Birmania, Tailandia, Vietnam, Camboya, Laos, Malasia, Filipinas y Sri Lanka pertenecen a este grupo; Indonesia tiene mucho en común con ellos, pese a su gran población y a la mayor proporción de ella que se encuentra en situación de extrema pobreza; Singapur y Hong Kong, como ciudades Estados sin hinterland rural, marchan a la cabeza de un desarrollo industrial que ahora se acelera rápidamente en otros centros urbanos de la región, pero difieren naturalmente en muchos aspectos de sus vecinos. El sudeste de Asia abarca Estados que han adoptado decididamente estilos capitalistas dependientes de desarrollo (Filipinas, Malasia, Tailandia, Singapur, Hong Kong e Indonesia), y Estados con estilos socialistas más cercanos al modelo chino que al soviético (aunque no necesariamente

/en su

en su afiliación política), que han surgido después de un período bélico prolongado y muy destructivo (Vietnam, Camboya, Laos). Birmania, que se ha aislado por decisión propia en un régimen "socialista militar" sui generis, y Sri Lanka, con un prematuro Estado providente hoy en crisis, quedan fuera de esta clasificación. En los países aludidos en primer lugar la concentración del ingreso parece estar creciendo; se está tornando muy conspicua una sociedad de consumo urbana minoritaria, a la vez que se amplía la población marginal subempleada. En esta región han sido muy pronunciados los grandes movimientos de jóvenes educados que rechazan el estilo de desarrollo y procuran movilizar contra él a estratos urbanos y rurales que se encuentran en situación desventajosa; si bien estos movimientos han sido reprimidos y silenciados en diversos países, es probable que reaparezcan. En los tres países socialistas, y especialmente en Vietnam, las consecuencias de la guerra no han dejado más alternativa que un estilo de desarrollo disciplinado, frugal y autosuficiente, y la guerra misma generó formas de movilización y de control acordes con ese estilo. La victoria conseguida en circunstancias tan abrumadoramente desfavorables podría tornarlo muy atractivo para quienes buscan "otro desarrollo" en países relativamente pequeños, pero aún no se sabe si en la práctica ejercerá una influencia distinta a la de los modelos chino y soviético.

Por la situación geográfica de la región y por no haber tenido éxito allí las tentativas hegemónicas de los países centrales, las fuerzas dominantes en los países respectivos tienen ahora mucha más libertad para modificar las condiciones de dependencia externa variando sus relaciones con la China, los Estados Unidos, la Unión Soviética y el Japón, de suerte que las posibilidades de innovación son relativamente auspiciosas en los estilos de desarrollo. El autoaislamiento deliberado de Camboya y el traslado obligatorio de la población urbana al campo para dedicarse a las labores agrícolas muestran el grado de voluntarismo viable ahora en ciertas condiciones para los regímenes gobernantes de países pequeños en zonas marginadas de la esfera de influencia de alguna potencia central. En los países no socialistas existen iniciativas gubernamentales cuya finalidad

/sería contrarrestar

sería contrarrestar las fuerzas polarizadoras del estilo de desarrollo (a través de la reforma agraria, la creación de empleo, mecanismos de participación, la conciliación de los jóvenes desafectos, campañas contra la corrupción y la concentración de la riqueza) y tácticas destinadas a lograr un acomodo con los vecinos socialistas, combinadas con el mantenimiento de regímenes autoritarios que garanticen la estabilidad de las reglas del juego y proporcione una fuerza laboral confiable a las empresas transnacionales. Es significativo que las inversiones externas se hayan orientado preferentemente hacia varios de estos países; los inversionistas tienen confianza en que las fuerzas dominantes pueden manejar los problemas internos, y creen en las posibilidades de expansión del mercado de bienes de consumo manufacturados. No ha ocurrido lo mismo respecto de los países sudasiáticos, porque sus problemas parecen cada vez más insuperables. Hay indicios de que incluso los países socialistas, y sobre todo Vietnam, podrían inspirar esa confianza si sus autoridades tuvieran interés en lograrla.

v) Los miniestados insulares dispersos en los océanos Indico y Pacífico y en el Caribe, han basado sus economías en la explotación en gran escala de cultivos permanentes (plantaciones), y en muchos casos se están desplazando hoy hacia el turismo. Sus poblaciones son heterogéneas desde el punto de vista étnico, como consecuencia principalmente de las importaciones sucesivas de mano de obra para la explotación de las plantaciones; el sentido de identidad nacional está poco desarrollado; la dependencia de los estímulos y restricciones externas es tan pronunciada que excluye la posibilidad de un estilo autónomo de desarrollo. Paradójicamente, estas desventajas, como ocurre en algunos Estados del Africa, pueden estimular un movimiento intelectual y popular que busque "algo distinto" bajo la forma de nacionalismo cultural, xenofobia y liderazgo carismático, con el fin de compensar la ausencia de condiciones previas para llevar a la práctica estrategias y procesos de desarrollo convencionales. Los miniestados son casos extremos en la actual crisis de las naciones-Estados y de un orden internacional basado en ellas, que se caracteriza

/por la

por la proliferación de unidades cada vez más pequeñas en momentos en que hasta parece dudosa la viabilidad de las más grandes; el divorcio entre el número de Estados, el poder y el tamaño de la población; y la proliferación contínua de organizaciones y reuniones. Para proteger sus derechos y sustentar sus precarias economías dependen de ese orden internacional que echa sobre sus hombros pesadas cargas de representación y desvía su atención de las tareas internas, y al cual complican aún más con sus esfuerzos por participar.

e) Repercusiones en América Latina

Las repercusiones en América Latina de las tendencias mundiales señaladas están subordinadas a la clase de semidesarrollo dependiente alcanzado por los países más grandes y por las relaciones especiales - culturales a la vez que económicas y políticas - de América Latina con los países industrializados de economía de mercado. Si bien algunos de los países más pobres y más pequeños de América Latina presentan modalidades similares a las de otros lugares del Tercer Mundo, incluso en sus reacciones estarán condicionados por sus apreciables superestructuras urbanas de semidesarrollo y por las limitaciones que les impone su inserción en el orden interamericano y las oportunidades que éste ofrece.

Así, toda simiente de cambio visible en los Estados Unidos y Europa se reproduce y sufre mutaciones en América Latina, y algunas de las simientes originarias de América Latina germinan en los países centrales, como ocurre con el descontento político-cultural de la juventud educada. En cambio, el intercambio de influencias con otras regiones del Tercer Mundo, si bien puede estar aumentando, en realidad sólo afecta a los sectores de gobierno que se ocupan de los asuntos internacionales y de la política de desarrollo, a algunos intelectuales y cientistas sociales, y a los líderes de algunos movimientos políticos. Seguramente es reducida la proporción de la población latinoamericana, aparte la subregión del Caribe, que siente afinidad con Africa y Asia, o interés por ellas.

/Los gobiernos

Los gobiernos latinoamericanos, como los de los países centrales, tienen hoy aún más dificultades que antes para aplicar políticas flexibles y razonablemente coherentes que respondan al concepto de desarrollo de la fuerza social predominante, cualquiera que sea. La capacidad de las fuerzas armadas para actuar con autonomía permite reprimir temporalmente las contradicciones, pero no superarlas. Todos los gobiernos de la región, excepto Cuba en este momento, tienen que apoyar la lógica del estilo predominante de desarrollo que depende del alto nivel de consumo de las minorías, y hacer frente a las presiones de la juventud educada que pugna por ingresar a esas minorías o por desbaratar el sistema, y de los trabajadores organizados que buscan acrecentar su participación en el ingreso nacional; al mismo tiempo, tratan de cumplir con la obligación - cada vez más importante para justificar públicamente el "desarrollo" y las peticiones de ayuda internacional - de eliminar la extrema pobreza y llevar a las masas subempleadas, subeducadas y subalimentadas a participar y producir de alguna manera dentro de la sociedad nacional. Si bien no es posible hacer compatibles todas estas presiones, en la mayoría de los casos se las puede barajar y aplacar lo suficiente como para evitar un descalabro, e incluso lograr en el largo plazo, un incremento considerable de los niveles de ingreso nacional y del acervo de capital productivo. Las presiones ejercidas sobre los recursos financieros y de otra índole se alivian, en la medida en que las circunstancias lo permiten, acrecentando el endeudamiento externo, el empleo burocrático y la ayuda, combinada con represión, a los pobres o "marginales".

Si persisten todas o la mayoría de las tendencias aludidas, cabe esperar que los países centrales continúen trasmitiendo combinaciones siempre cambiantes de estímulos, conmociones e inhibiciones al resto del mundo (y naturalmente, a los demás países centrales) y que el resto del mundo reaccione en forma igualmente confusa y cambiante, según la presión que predomine. Las sorpresivas revelaciones de soborno cometido por las empresas transnacionales, y de subversión alentada por los organismos de espionaje, revelaciones que son subproductos de la lucha política interna

/en los

en los centros, muestra cuán imprevisibles pueden ser los accidentes en el camino de cualquier estrategia de predominio de las economías centrales. Continuarán floreciendo las utopías concretas y los proyectos de "otro desarrollo" como protesta contra la frustración que provocan estas tendencias y los peligros que envuelven, pero, por lo menos durante cierto tiempo, desempeñarán principalmente una función ornamental en las deliberaciones intergubernamentales centradas en la búsqueda de tácticas de negociación y modos de defensa para enfrentar a los países centrales. Si bien los gobiernos de los países centrales probablemente continuarán esquivando las confrontaciones y haciendo cuánta concesión les parezca estar en condiciones de otorgar, sus acciones continuarán respondiendo más a consideraciones internas (proteger el abastecimiento de materias primas esenciales; satisfacer las exigencias del complejo industrial-militar y de los trabajadores organizados; frenar suficientemente las actividades de las empresas transnacionales para evitar que contravengan los objetivos de empleo nacional, de balance de pagos y de otra índole) y a las rivalidades entre ellos, que a las necesidades y exigencias del Tercer Mundo. Al mismo tiempo, la diversidad cada vez mayor de las fuerzas internas capaces de ejercer presiones parcialmente efectivas sobre las políticas de los países centrales ofrece a los intereses del Tercer Mundo que, detenten o no el poder, procurán encontrar condiciones más ventajosas de dependencia o liberarse de interferencias para transformar el estilo nacional de desarrollo, mayores oportunidades de hallar distintos aliados en diferentes sectores del aparato estatal de esos países, en sus órganos legislativos, en sus partidos políticos y sindicatos, y en una amplia gama de grupos organizados en pro de causas que van desde la protección del medio ambiente a la igualdad de ambos sexos. Una creciente internacionalización de los movimientos de promoción ideológica y de grupos de intereses bien puede coexistir difícilmente con la mayor penetración de las empresas transnacionales y la insistencia más vigorosa en el nacionalismo y la autosuficiencia de los estilos de desarrollo

Algunos pocos de los países industrializados pequeños de Europa y los países no europeos dependientes pero de altos ingresos probablemente seguirán

/yendo tras

yendo tras utopías por transferencia, promoviendo el "otro desarrollo" y, en la práctica, teniendo que concentrar sus esperanzas y su ayuda en unas pocas sociedades nacionales del Tercer Mundo que parecen ofrecer posibilidades promisorias.18/ Incluso en estos últimos casos es poco probable que el apoyo popular al "otro desarrollo" alcance magnitud suficiente como para que un gobierno conceda ayuda de una magnitud que limite seriamente el nivel de vida interno; lo más probable es que ese esfuerzo ocasione la sustitución del gobierno y una retirada de tipo conservador-aislacionista.

La capacidad de los dos estilos socialistas principales para influir en el cambio del Tercer Mundo depende en parte del atractivo ideológico de los estilos mismos, y de que éstos demuestren que existe la posibilidad de otro desarrollo a medida que su realidad vaya siendo captada por diferentes sectores de opinión del Tercer Mundo; también depende en parte de la lealtad y vigor de las fuerzas políticas disciplinadas que se identifican con uno u otro estilo, y de la capacidad y voluntad de ambos campos de ofrecer ayuda técnica y material (incluida la militar) a los gobiernos y movimientos del Tercer Mundo. Respecto del primer punto, China goza ahora de ciertas ventajas; ofrece un modelo más accesible a

---

18/ El Informe Dag Hammarskjöld 1975 sobre el desarrollo y la cooperación internacional, op.cit. se propone que las transferencias de recursos internacionales se concentren en los países "cuyos esfuerzos están o estarán orientados hacia el objetivo prioritario de satisfacer las necesidades de la mayoría más pobre y que están llevando a cabo o llevarán a cabo las transformaciones estructurales necesarias", y estipula que los "países que no respetan los derechos humanos no se beneficiarán de las transferencias financieras". (P. 18.)

/sociedades de

sociedades de bajos ingresos y predominantemente rurales y, como se indicó, distintos aspectos de su experiencia pueden resultar atractivos para grupos muy diferentes. Respecto de los otros dos, goza de ventajas la Unión Soviética, por la mayor cohesión orgánica y la base trabajadora de los partidos que miran hacia ella en busca de orientación; por su mayor capacidad industrial y tecnológica, y en cierta medida porque ofrece un mercado más importante para las exportaciones del Tercer Mundo. Sin embargo, estas últimas ventajas se ven compensadas en parte por el hecho de que los beneficiarios potenciales esperan más de la Unión Soviética y de sus asociados, en su calidad de países "ricos", y que puede molestarles que se nieguen a reconocer que comparten con otros países "ricos" el deber de transferir recursos al Tercer Mundo.

En América Latina, salvo Cuba, es probable que en el futuro inmediato las influencias de ambos campos socialistas sigan teniendo importancia secundaria frente a los múltiples estímulos y restricciones que emanan de los países industrializados no socialistas. La cooperación técnica y las relaciones económicas soviéticas tendrán probablemente una función importante pero deliberadamente restringida en algunos países; la irradiación de las tendencias sociales internas soviéticas será débil, ya que no se prevén cambios en sus modalidades actuales. Las dos facetas de la experiencia china seguirán inspirando a diferentes sectores de opinión, pero su influencia bien puede continuar siendo superficial. Dados los niveles y modalidades actuales de urbanización, de distribución de la riqueza y el poder, y de dependencia económica, política y cultural respecto de los Estados Unidos y Europa, es probable que las aspiraciones de estilos de desarrollo frugales e igualitarios y de revoluciones con participación popular reaparezcan continuamente, pero sigan marchitándose en un medio que no les es propicio.

Las características generales del semidesarrollo latinoamericano - de un lado, la exasperante contradicción entre la capacidad material y la determinación declarada por los gobiernos de alcanzar estilos de desarrollo que proporcionen a toda la población regional un nivel de vida

/adecuado y

adecuado y una participación auténtica en las decisiones que afectan su vida; de otro, la adhesión política, cultural y económica real a estilos que requieren la concentración del ingreso y la manipulación de la gente - han sido examinadas en diversos estudios de la CEPAL cuyo marco conceptual es similar al de este trabajo, por lo que no es necesario entrar en más detalles sobre ellas en esta ocasión.19/ Nuestro próximo paso será el de examinar contra este telón de fondo una proposición central de las utopías concretas: la eliminación de la pobreza como objetivo prioritario del desarrollo.20/

---

19/ Véase en especial Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Nº 3, Santiago de Chile, 1975. El modelo latinoamericano de la Fundación Bariloche ha confirmado que, mirado desde el punto de vista de los recursos humanos y materiales, es posible que toda la población latinoamericana llegue a tener un nivel de vida adecuado, sin transferencias desde el exterior.

20/ Véase "La pobreza como fenómeno social y como cuestión principal de la política de desarrollo" (CEPAL/BORRADOR/DS.133), que constituirá el capítulo III del presente trabajo.

/RESUMEN

## RESUMEN

Las declaraciones normativas recientes en materia de desarrollo que se han hecho en el plano internacional combinan dos clases de proposiciones: las relativas a un orden internacional nuevo de igualdad económica entre las naciones, y las relativas a un nuevo orden interno de los países encaminado primordialmente a la satisfacción de las necesidades humanas, a la autosoficiencia colectiva, y a la igualdad entre los seres humanos. Las primeras suponen que el desarrollo en el futuro, aunque reformado y mejor planificado, se producirá dentro de sistemas económicos y responderá a incentivos similares a los que han predominado hasta ahora. Las segundas suponen que el desarrollo debe adquirir un significado totalmente distinto, que exige la transformación de los valores y de las relaciones humanas dentro de los países, así como entre naciones. La yuxtaposición de ambas clases de propuestas en las declaraciones responde a su carácter de utopías concretas ideadas por comités, en los cuales los portavoces de diferentes ideologías, disciplinas y tipos de sociedad nacional buscan un terreno común; y también a la actual atmósfera de crisis multifacética, en que se está desvaneciendo la fe en el desarrollo económico aunque éste sigue teniendo un poderoso atractivo, en tanto que la convicción de que se precisan estrategias radicalmente distintas se hace más fuerte en algunas minorías intelectuales. Es posible que las proposiciones del segundo grupo lleguen a sectores más amplios de la opinión pública e influyan cada vez más en lo que los gobiernos tratan de hacer, pero que su confrontación con las realidades nacionales e internacionales produzca resultados distintos de los que esperan sus partidarios.

Ambos conjuntos de proposiciones suponen que los gobiernos de los tres mundos tienen gran capacidad para actuar en forma coherente con arreglo a las normas internacionales. Sin embargo, como las responsabilidades asumidas formalmente por el Estado continúan diversificándose, hay cambios internos contradictorios y heterogéneos vinculados con la desintegración parcial de los órdenes económicos y sociales que obstaculizan la materialización de esa capacidad. Estas "simientes de cambio" difieren en las economías de mercado industrializadas, en los países socialistas industrializados,

/y en

y en las diferentes regiones y tipos de países del Tercer Mundo, pero influjos provenientes de cada tipo de sociedad nacional, que en gran medida escapan al control de los gobiernos, penetran en las otras y allí sufren mutaciones. El grado y la modalidad de semidesarrollo dependiente alcanzado por la mayoría de las sociedades nacionales latinoamericanas condiciona su respuesta a esas influencias y su capacidad para transformar sus estilos de desarrollo.