Evolución de los conceptos de desarrollo

Material en desarrollo
Versión 2.2.2.MD

FUNDAEC
Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias

Copyright © 2001 por la Fundación para la Aplicación y
Enseñanza de las Ciencias (FUNDAEC), Colombia
Todos los derechos reservados. Versión 2.2.2.MD Enero de 2021

FUNDAEC
Apartado Aéreo 26540
Cali - Colombia
Tel: 57-2-3316001
Email: info@fundaec.org
Sitio web: www.fundaec.org

Capítulo 1

En este módulo exploraremos la evolución de los conceptos de desarrollo a través de un período de unas cinco décadas. Tal como es el caso de cualquier sistema de pensamiento complejo, el uso de la palabra "evolución" en este contexto no debe traer a la mente una progresión lineal de ideas, cada una reemplazando a la anterior y preparando el camino para la siguiente. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando el desarrollo de los países entonces considerados como subdesarrollados llegara a ser un empeño intencional de la comunidad internacional, han existido codo a codo y han seguido sus cursos paralelos los conceptos, enfoques y metodologías variados y frecuentemente contradictorios. Periódicamente, y a menudo para un tiempo relativamente corto, un enfoque ha logrado el predominio sobre los demás, sea por mérito o sea porque hubieran ganado o perdido el poder político o el control administrativo los grupos pertenecientes a una u otra escuela de pensamiento.

Sin embargo, es un hecho histórico que el campo de desarrollo ha progresado notablemente al crecer del esfuerzo de una banda de economistas a una gigantesca empresa global—aunque para muchos países la magnitud de la ayuda monetaria para el desarrollo comparada con el gasto total puede haber disminuido en décadas recientes. Sus éxitos y fracasos se han convertido en temas vitales para la vida social y política de las naciones, desafiando a los recursos intelectuales de los pensadores sobresalientes de una variedad de campos científicos y profesionales. Su lenguaje se ha introducido en el vocabulario popular, y ahora son comunes los términos como "Tercer Mundo", "transferencia de tecnología", "necesidades básicas" y "sostenibilidad". Y al aumentar de tamaño e importancia la empresa, incuestionablemente se han vuelto más sofisticados los conceptos de desarrollo. Las lecturas y las "reflexiones" correspondientes de esta unidad tratarán de subrayar las siguientes características algo contradictorias del discurso de desarrollo a través de su evolución durante los últimos cincuenta años:

1. Por una parte, se ha generado una gran cantidad de conocimiento que ayuda a clarificar la naturaleza de muchos factores en interacción que contribuyen a la complejidad incomprensible del proceso de desarrollo. El crecimiento con equidad, las necesidades básicas, la tecnología apropiada, el papel de la mujer, la planificación e implementación de proyectos como medio de aprendizaje, el desarrollo centrado en la gente, la participación, la potenciación, los derechos humanos, la organización comunitaria, la evaluación, la sostenibilidad, son solo algunos de los temas que han sido discutidos ampliamente a través de los años. Los conceptos de desarrollo, por lo menos en la literatura respectiva, se han vuelto cada vez más profundos luego del descubrimiento y análisis de capa tras capa de temas interconectados, a veces con una brillantez deslumbrante. Por otra parte, la política y la práctica han tenido la tendencia de ignorar las lecciones aprendidas. Se han repetido periódicamente los mismos errores, y las manías y modas han sido adoptadas con extraordinario entusiasmo. Las estrategias que han estado inactivas durante un período de tiempo han sido revividas repentinamente, y se han provisto cuantiosos recursos para programas y enfoques favoritos al cambiar el liderazgo de las agencias influyentes.

2. En cada etapa del avance, los pensadores de desarrollo se han esforzado al máximo para expresar sus observaciones y teorías en términos técnicos. La tecnocracia, con su conocida pretensión a la neutralidad política, ha tenido la tendencia de dictar el modo de operación predominante. Sin embargo, de maneras que eran obvias para todos los participantes, las

decisiones importantes fueron impulsadas por valores y fueron tomadas mediante el juego de poder político.

3. La evolución de los conceptos de desarrollo ha llevado a una creciente preocupación por la gente. Por consiguiente, las culturas, los valores, las tradiciones y las cosmovisiones de la gente han llegado a ser fundamentales para la planificación e implementación del desarrollo. No obstante, a pesar de que la espiritualidad sea tan central para las cosmovisiones de la gran mayoría de los habitantes de la tierra, las premisas de la teoría y acción de desarrollo han continuado siendo casi totalmente materialistas, inconscientes de la dimensión espiritual de la existencia humana.

Reflexiones (1)

En este momento en el inicio de la unidad posiblemente deseará comprobar su propio entendimiento de la naturaleza del proceso de desarrollo. ¿Qué importancia atribuye usted a las diferentes dimensiones de esta empresa global: la técnica, la política, la cultural y la espiritual?

Está aceptado generalmente que el campo de desarrollo tiene sus orígenes en un conjunto de circunstancias que llevaron a la muerte del colonialismo y el surgimiento de veintenas de nuevas naciones. A fines de los años 40 y a principios de los 50 el mundo se encontraba listo para una transformación social y económica sin precedentes. Devastada por la guerra, Europa reunía sus fuerzas para emprender una reconstrucción rápida. El poder de la Unión Soviética estaba en auge y un Estados Unidos victorioso se empeñaba en aumentar su influencia internacional y contener la expansión del comunismo. El colonialismo—por lo menos en su forma más obvia—llegaba rápidamente a su fin, y el orgullo nacional y la agresividad comenzaban a caracterizar a la gente en todas partes. La siguiente declaración en *Asian Drama* [*Drama asiático*] por Gunnar Myrdal describe concisamente el ambiente político dentro del cual tomarían forma las primeras teorías sobre el desarrollo:

> La situación política en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial ha sido caracterizada por una liquidación casi completa del sistema de poder colonial. Las colonias han sido reemplazadas por estados independientes donde grupos influyentes insisten, con diferentes grados de éxito, en la planificación estatal para crear el desarrollo económico que sacaría a sus países del estancamiento y la pobreza. Ha habido otro conjunto de cambios que ocurren simultáneamente con estos dos cambios importantes: el surgimiento al poder de parte de la Unión Soviética; el asombroso aumento en el tamaño de los territorios y poblaciones que están bajo los gobiernos comunistas, especialmente el surgimiento de la China comunista y la guerra fría resultante. Para ambos lados del conflicto mundial, la lealtad política—o por lo menos la neutralidad—de los países subdesarrollados se ha convertido en una preocupación en la lucha por la seguridad y el poder. Ésta no se limita a la política externa de los países subdesarrollados. Sus esfuerzos para la consolidación nacional y el desarrollo económico también han llegado a ser aspectos de la guerra fría por cuanto la eficacia, la velocidad, y más, la orientación de sus reformas, han adquirido importancia política para los bloques de poder contendientes.[1]

El concepto del progreso no es nada nuevo para el discurso social y político. Las palabras como “atrasado”, “civilizado” y “bárbaro” han existido en el vocabulario de los diferentes pueblos a través de las edades. Sin embargo, el campo de empeño que surgió y llegó a ser conocido como

desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial introdujo un grado extraordinario de uniformidad de visión con respecto al progreso. El concepto que engloba esta percepción es la modernización. Aunque las premisas de la llamada sociedad moderna hayan sido cuestionadas por muchos observadores astutos, la idea de que el mundo esté dividido entre naciones desarrolladas y naciones en desarrollo, las primeras modernas por definición, y las últimas debiendo llegar a serlo, se apoderó de las mentes de la gente con tanta rapidez, que ha sido una tarea casi imposible combatirla.

Las estrategias iniciales dirigidas hacia el logro de la modernización rápida de regiones históricamente marginadas de ésta fueron principalmente económicas. Pero desde el inicio había una aceptación tácita de ciertos ideales de modernización que implicaron un cambio profundo tanto en las instituciones de la sociedad como en las actitudes del ciudadano ordinario. Las instituciones tenían que cambiar para permitir la planificación racional y la ejecución coordinada de estos planes. La nación iba a entrar a la era científica y desarrollar la capacidad de aplicar la tecnología moderna para aumentar la productividad, incrementar la movilidad, alcanzar la igualdad de oportunidades y posibilitar niveles de vida más altos.

A medida que este proceso de transformación institucional avanzara, se esperaba el surgimiento de un ciudadano nuevo, acostumbrado a las exigencias de la revolución económica y social. Las características de este hombre moderno han sido descritas por algunos autores: Myrdal, por ejemplo, menciona la eficacia; la diligencia; el orden; la puntualidad, la frugalidad; la honestidad escrupulosa (que a la larga da resultados y es una condición para mejorar la eficacia de todas las relaciones sociales y económicas); la racionalidad en las decisiones sobre acciones (la liberación de la dependencia en las costumbres estáticas, de lealtades de grupo y el favoritismo, de las creencias y prejuicios supersticiosos, aproximándose al "hombre económico" de la ideología liberal del Occidente que calcula racionalmente); la preparación para el cambio (para la experimentación por líneas nuevas, y para moverse de acá para allá espacial, económica y socialmente); la agilidad para aprovechar las oportunidades que surgen en un mundo cambiante; la iniciativa vigorosa; la integridad y la confianza en sí mismo; el sentido de cooperación (no limitar sino cambiar la orientación del esfuerzo egoísta hacia un canal beneficioso para la sociedad); la aceptación de la responsabilidad por el bienestar de la comunidad y la nación; la buena voluntad para adoptar una perspectiva a largo plazo (para renunciar la logrería a corto plazo); la subordinación de la especulación a la inversión, y del comercio y finanzas a la producción.

Reflexiones (2)

A primera vista, son atractivas las características enumeradas en el párrafo anterior. Sin embargo, si se medita un poco en los estragos que este hombre moderno ha causado en el mundo—aunque se simpatice completamente con sus logros—se pone en duda la idoneidad de la caracterización de Myrdal. ¿Debemos atribuir la crueldad de toda la experiencia colonial a "la agilidad para aprovechar las oportunidades cuando se presenten en un mundo cambiante"?[2] ¿El colonialismo económico del siglo veinte es una señal del "hombre económico que calcula racionalmente"?[3] ¿El derramamiento de sangre de dos guerras mundiales y numerosas guerras menores es el resultado del "sentido de cooperación" y de "no limitar sino reorientar el esfuerzo egoísta hacia un canal beneficioso para la sociedad"?[4] ¿El aumento continuo en el número de seres humanos que viven en la pobreza absoluta al borde del hambre—mientras avanzan los esfuerzos por moldear a la gente del mundo según la imagen anterior—constituye una indicación de la "responsabilidad por el bienestar de la comunidad y la nación," "la buena voluntad para tomar la perspectiva a largo plazo," y la buena voluntad para "renunciar la logrería a corto plazo"?[5] ¿Con

qué fundamento los defensores de esta versión de modernidad ponen una fe tan extraordinaria en su definición de la naturaleza humana?

Se cree generalmente que el primer conjunto de políticas adoptadas para modernizar el "resto del mundo" fue influenciado indebidamente por los éxitos logrados en la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Los siguientes párrafos de *Development Projects As Policy Experiments [Proyectos de desarrollo como experimentos en política]* por Dennis A. Rondinelli ofrecen percepciones valiosas de la naturaleza de estas políticas y su aplicación en una escala global.

> Cuando se propuso el Programa de Cuatro Puntos, o el Plan Marshall, durante los años 40 era la intención de las naciones donantes reconstruir la infraestructura física e industrial de países que habían logrado niveles relativamente altos de capacidad productiva antes de la Segunda Guerra Mundial. Los programas de ayuda internacional intentaron rehabilitar la infraestructura física y las plantas industriales, alimentar temporalmente a grandes números de personas desplazadas de sus empleos por la guerra, y restablecer los sistemas de mercado en las naciones europeas. Tuvieron objetivos similares los otros arreglos de financiación que se establecieron inmediatamente después del Plan Marshall. La misión del Banco Mundial, por ejemplo, reflejaba claramente el título formal de la organización—el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento—y en el orden en que aparecen los elementos del título. El interés en la promoción del desarrollo en los países pobres se subordinó a la reconstrucción de la capacidad productiva en los países más avanzados económicamente que habían sido devastados en un conflicto mundial que fue prolongado e intenso.
>
> A fines de los años 40 y a comienzos de los 50, el énfasis de las organizaciones donantes estaba enfocado en el desarrollo macroeconómico, la planificación nacional, y la construcción de industrias intensivas en su uso de capital, carreteras y sistemas de generación eléctrica, y en la reconstrucción de la capacidad financiera de los países europeos para invertir en su propia reconstrucción. Los planes pedían costosos proyectos a gran escala que requerían habilidades de ingeniería sofisticadas y equipos de alta tecnología. Los gobiernos que recibieron la ayuda generalmente tenían experiencia con el desarrollo industrial, profesionales muy capacitados y trabajadores experimentados, altos niveles de capacidad de planificación y gestión y mucha motivación para recuperarse tan rápidamente como sea posible.
>
> A medida que se lograra éxito en la rehabilitación de las economías de Europa, las organizaciones de ayuda bilaterales e internacionales volvieron su mirada cada vez más a las naciones más pobres del mundo que nunca habían alcanzado niveles altos de producción industrial. Sus características económicas, sociales y políticas eran muy diferentes de aquellas de las naciones europeas, así como las motivaciones de sus líderes y la extensión de la pobreza entre sus poblaciones. Las precondiciones para el crecimiento económico que se daban por sentadas en las naciones europeas no existían en la mayoría de los países del Tercer Mundo.
>
> No obstante, las agencias de ayuda internacionales implementaron casi las mismas estrategias en los países pobres que habían sido utilizadas exitosamente en la reconstrucción de las economías de Europa. Durante los años 50 se dio poca atención a las distintas condiciones y necesidades del Tercer Mundo hasta que dichas condiciones parecieran obstaculizar la realización de niveles altos de producción industrial. Las organizaciones de ayuda estuvieron saturadas con el firme convencimiento de que los mismos procesos de industrialización que produjeron crecimiento económico en Europa traerían crecimiento y modernización a las naciones en desarrollo. Igual confianza tenían los teóricos de desarrollo de que los beneficios del crecimiento llegarían finalmente a la vasta mayoría de la gente de los países pobres a través de los mecanismos automáticos del mercado y los efectos de dispersión y percolación. Así se evitó la necesidad de canalizar ayuda a los pobres.[6]

Con la explicación anterior, no es ninguna sorpresa que, durante los primeros años del desarrollo, la modernización fuera identificada casi exclusivamente con la industrialización. Era la meta lograr un aumento significativo en el producto interno bruto. Las políticas correspondientes variaron de algunas maneras importantes entre una escuela de pensamiento y la otra. En Latinoamérica, por ejemplo, CEPAL (Comisión Económica para América Latina) promovió la industrialización mediante la substitución de importaciones. Esto significó políticas proteccionistas que garantizarían ciertos privilegios para el fabricante nacional de los artículos que eran importados anteriormente del extranjero. En la India un modelo que logró popularidad durante algún tiempo requirió la inversión en máquinas para hacer máquinas que fabricarían bienes de consumo. Se afirmaba que a la larga la inversión en la industria pesada produciría una tasa de crecimiento más rápida en el consumo que el énfasis en la producción de bienes de consumo *per se*. Una escuela de pensamiento insistía que la manera más segura de lograr el crecimiento económico rápido sería la inversión en un solo sector importante. Al invertir fuertemente en un sector, se argumentaba, se bajarían los costos, se crearía demanda, y se estimularía el crecimiento en toda la economía. Otro grupo de teóricos creían en el crecimiento equilibrado que resulta de una ola de inversiones de capital en varias industrias diferentes que aumentaría el nivel general de actividad económica y agrandaría el mercado.

Sin embargo, a pesar del fervor del debate intelectual sobre lo que seguramente fueron asuntos desafiantes y emocionantes para el campo todavía emergente de la economía de desarrollo, había muy poco desacuerdo en cuanto a ciertos ingredientes básicos del "crecimiento económico mediante la industrialización."[7] Dos de estos sobresalen como los más significativos.

El primero era la acumulación de capital físico. Un informe emitido bajo los auspicios de las Naciones Unidas en 1951 afirmó:

> Es una [idea] común que el progreso económico es una función, entre otras cosas, de la tasa de formación de capital nuevo. En la mayoría de los países donde se produce progreso económico rápido, la formación nacional neta de capital es por lo menos el 10% del ingreso nacional, y en algunos es mucho más alto. En cambio, en la mayoría de los países subdesarrollados, la formación neta de capital no llega ni al 5% del ingreso nacional, aunque se incluya la inversión extranjera. En muchos de estos países, el ahorro ha sido suficiente solamente para ir al paso con el crecimiento de la población, de modo que solo una cantidad insignificante de capital nuevo, si hubiera, ha llegado a estar disponible para aumentar el nivel de vida medio. Cómo aumentar el ritmo de formación de capital es, por lo tanto, un tema de gran urgencia.[8]

El libro *La cortina de la pobreza* de Mahbub ul Haq ofrece una descripción gráfica de un enfoque inflexible en la formación de capital:

> Hace 18 años, cuando salí de las universidades de Cambridge y de Yale, no dudaba cuál era el camino verdadero del desarrollo económico. Regresé a Pakistán en 1957, e inmediatamente me dediqué a formular y a realizar allí los planes quinquenales de desarrollo. Aquellos eran días felices. Mis conceptos eran firmes, mi horizonte claro, y no dudaba de mis puntos de vista sobre el desarrollo económico. Los expresé en mi primer libro con una exuberancia y una convicción juveniles, que es uno de los pocos privilegios de la inexperiencia.
>
> Es preciso reconocer que el crecimiento económico constituye un proceso brutal y sórdido. No tiene atajos. Su esencia reside en que el trabajador produzca más de lo que le permiten consumir para sus necesidades inmediatas, e invertir y reinvertir el excedente así obtenido. No importa cómo se denomine, ya sea "plusvalía", como generalmente lo hacía Marx; o "ahorros" o "formación de capital", en la terminología del moderno análisis económico: o "contribución voluntaria de los camaradas al desarrollo nacional", como quizá algunos apologistas denominan la técnica comunista de obtener este excedente. Igualmente, no importa quién sea el dueño del

excedente: si “los capitalistas”, como en la economía de libre empresa, o “el Estado”, como en una economía comunista. Lo importante y lo honesto intelectualmente es admitir con franqueza que el núcleo del problema del desarrollo es lograr la creación de este excedente. Puede permitírsele desempeñar este papel al sector capitalista, o, si éste es ineficaz debido a la naturaleza del mismo en un país particular, o es desagradable políticamente, el Estado debe realizarlo. Sería un error llamar “explotación” al surgimiento lógico de la plusvalía; lo justifica el crecimiento económico. Es irónico, pero éste se ha logrado casi de manera similar en Norteamérica que en la URSS a pesar de las acusaciones de “explotación capitalista” y las réplicas contrarias de “tiranía del Estado”. Es aún más irónico, pero no es posible eludir el surgimiento de la “plusvalía” ni aun en un Estado socialista o comunista, aunque Marx condenaba esto amargamente como un fenómeno capitalista.

Nuestra intención no es polémica. Tampoco deseamos provocar una controversia ideológica. Este lujo solo puedan dárselo los países desarrollados, después de dejar atrás, en las ruinas de la historia, los crímenes y los excesos de sus periodos iniciales de crecimiento. Los países en desarrollo no tienen otra opción que admitir que estos excesos son inevitables. Desde luego, esta franca admisión es desagradable políticamente en un mundo donde el clamor por una mejor distribución antecede al aumento de la producción, y donde las vagas ideas sobre el “Estado benefactor” impiden un firme compromiso con la filosofía del desarrollo...

En los países desarrollados el interés político se desplaza a las consideraciones de la “distribución” y del “Estado benefactor”. Esta tendencia es compresible cuando los niveles de los ingresos medios se han elevado bastante para tener un margen de ahorro para el crecimiento, y las actitudes sociales y las instituciones económicas han cambiado tanto que permiten la movilización eficaz de estos márgenes de ahorro. De hecho, este cambio del interés aún puede necesitarse si el crecimiento se ve impedido no por falta de capital, sino por carencia de una demanda eficaz. Sin embargo, sería desafortunado que este cambio político en los países desarrollados afectara, consciente o inconscientemente, la filosofía del desarrollo de las economías en estado de “despegue”. En esta etapa posterior, la mejor forma de seguridad social (y, quizá, la única) es una rápida expansión de las oportunidades de empleo productivo para todos mediante la creación de capital suficiente por algunas personas. Por ello, existe una justificación funcional para la desigualdad del ingreso si eleva la producción para todos, y no sólo el consumo para unos cuantos. El camino de la igualdad posterior inevitablemente se basa en la desigualdad inicial...[9]

Reflexiones (3)

Mahbub ul Haq fue uno de los economistas de desarrollo que vieron las limitaciones de la percepción generalizada de crecimiento económico cuando dejaron de verificar sus pretensiones las políticas de desarrollo que estuvieron basadas en ésta. Pero si usted examina los argumentos de las voces poderosas que se levantaron, especialmente durante los años ochenta, tendrá que concluir que esta misma percepción, con toda su crudeza, la comparten ampliamente todavía los forjadores de políticas. No es por mero interés histórico, entonces, que debe analizar la descripción franca de Mahbub ul Haq de una posición firmemente establecida. Debe tratar de entender las sutilezas de esta percepción de crecimiento económico para que la pueda reconocer fácilmente cuando, hoy en día, se presente hábilmente en un vocabulario que es considerado políticamente correcto. ¿Que son sus objeciones, si las tiene, a las políticas de desarrollo fundamentadas en esta concepción de crecimiento económico?

La segunda característica dominante del desarrollo durante su primera década era la adherencia sin reservas a un paradigma de planificación un poco rígido. Gerald M. Meier escribe en la introducción a *Pioneros del desarrollo*:

> El grupo de expertos de las Naciones Unidas recomendaron tan temprano como 1951 que el "gobierno de un país subdesarrollado debe establecer una unidad económica central cuyas funciones serían las de analizar la economía, hacer programas de desarrollo, ofrecer asesoramiento en cuanto a las medidas necesarias para llevar a cabo dichos programas, y reportar periódicamente sobre estos. Los programas de desarrollo deben incluir un presupuesto de capital que demuestre los requerimientos de capital y la proporción que se espera obtener de las fuentes nacionales y extranjeras."
>
> Pronto comenzaron a proliferarse los programas de desarrollo, consejos nacionales de planificación y corporaciones de desarrollo industrial. Además, la caja de herramientas del economista comenzó a proveer unas técnicas modernas que podrían apoyar la formulación de un plan de desarrollo—especialmente el análisis de insumos-productos, la programación dinámica, y la simulación de modelos de crecimiento. Estas técnicas tenían pruebas para la consistencia, equilibrio y factibilidad de los planes. Comenzaron a cooperar con las agencias locales de planificación las misiones y asesores extranjeros para la producción de los análisis y recomendaciones de políticas que fundamentaban los planes de desarrollo. Un plan de desarrollo normalmente buscaba un impulso inicial forzado y desarrollo rápido, con una gran cantidad de inversión pública e industrialización en su núcleo, y reemplaza el mecanismo del mercado con la planificación física que involucró al gobierno en numerosas decisiones de una naturaleza directa y específica. A un nivel inferior de planificación, cada vez más atención se dedicaba a la distribución de las técnicas de inversión, y se promulgaron diferentes percepciones de los criterios de inversión.[10]

Los siguientes párrafos de *La cortina de la pobreza* de Mahbub ul Haq indican como un veterano de la planificación iba a percibir su experiencia unas dos o tres décadas más tarde:

> A fines de la década de 1940, surgió un nuevo sacerdocio: el de los planeadores del desarrollo, quienes tenían una tremenda confianza en sí mismos, pero muy poca en sus sociedades, que todos deseaban transformar rápidamente. Le prometieron a cada hombre un Mercedes, o por lo menos un Honda, y descubrieron que no podían cumplir esta promesa, excepto para sí mismos y unos cuantos privilegiados. Generalmente tenían buenas intenciones, y a menudo eran productos de la educación liberal occidental, que jugaban al desarrollo con una seriedad mortal.
>
> A veces se ingeniaban para aumentar en unos cuantos dólares el promedio de ingreso per cápita en sus países, y a menudo volvían a las masas más conscientes de lo inadecuado de la recompensa del desarrollo y de la naturaleza socialmente desgarradora del proceso del crecimiento. Saludados al principio como héroes, estos sacerdotes del desarrollo generalmente se retiraron del escenario a fines de la década de 1960. ¿Cuál era su error en el proceso de la planeación y el desarrollo? ¿Qué pecados habían cometido en nombre del crecimiento acelerado?...
>
> Uno de los pecados eternos de los planeadores del desarrollo ha sido su fascinación por los números. Se supone tranquilamente que lo que puede medirse es importante, y lo que no, debe ignorarse convenientemente. Por ello, se invierte una cantidad infinita de trabajo en hacer modelos econométricos, y no se realiza suficiente trabajo para formular la política económica o para evaluar un proyecto razonablemente. Los planeadores no serán sorprendidos con un plan inconsistente; se sienten abstraídos gozosamente, aunque sea con un plan vacío. Por ello abundan los planes económicos vacíos, con muy poco contenido político y proyectos....
>
> Otro pecado de los planeadores del desarrollo es su extraño gusto por los controles económicos directos. Se supone demasiado fácilmente que planear el desarrollo significa alentar al sector público e imponer controles burocráticos para regular la actividad económica, en especial en el sector privado. Es un fenómeno extraño que muchas sociedades, que generalmente carecen de una buena administración, apliquen un conjunto de desconcertantes controles administrativos....

Entre los muchos pecados de los planeadores del desarrollo, el más divertido es su constante preocupación por los niveles de inversión. Después de haber aprendido hace dos décadas que la formación del capital es el núcleo del proceso del desarrollo, los planeadores se preocupan continuamente por los altibajos de la tasa de inversión. Les importa poco en qué consiste realmente el nivel de la inversión; qué tan productiva es; hasta qué punto vale la pena invertir en los recursos humanos y no en las instalaciones físicas; cuáles instalaciones se encuentran ociosas por falta de insumos corrientes; y qué prioridad deben tener los gastos corrientes frente a las inversiones futuras. Estos pueden parecer una caricatura cruel del mundo real, pero lamentablemente hay demasiados ejemplos de esta inversión ilusoria para descartar a la ligera este problema....

Uno de los pecados más agradables de los planeadores es su apego a las modas del desarrollo. Varias prescripciones de moda abarcaron todo el mundo en las últimas dos décadas. Los planeadores a menudo son víctimas voluntarias de estas modas que cambian, en parte porque deben mantenerse al día en la caza del desarrollo, y en parte porque pueden terminar con muy poca ayuda extranjera si no aceptan el pensamiento de moda en los países donantes. Hagamos un resumen de unas cuantas ideas que han estado de moda, especialmente en Pakistán:

1948-1955	Crear industrias que sustituyan las importaciones es la clave del desarrollo.
1960-1965	Sustituir las importaciones no sirve. La respuesta real es la expansión de las exportaciones.
1966-1967	La industrialización es una ilusión; la única respuesta es un rápido crecimiento agrícola.
1967-1968	Hay que darle prioridad a la política de control de la población, porque todo el desarrollo puede quedar aplastado por la explosión demográfica.
1971-1975	Las masas pobres no han ganado mucho con el desarrollo. Hay que rechazar el crecimiento del PNB; la distribución debe ir adelante del desarrollo.

Probablemente es esperar demasiado que los planeadores del desarrollo sean inmunes a las nuevas modas, y permanezcan con la mirada fija en sus propios sistemas y en sus características únicas, pero los constantes cambios en la estrategia del desarrollo a menudo son muy destructores en los procesos de crecimiento a largo plazo. Probablemente éste continuará siendo el dilema principal de los planeadores del desarrollo: necesitan periodos muy amplios para planear cambios estructurales. Sin embargo, los gobiernos nacionales y la comunidad internacional del desarrollo, por una legítima compulsión política, generalmente enfocan en los problemas inmediatos y las soluciones a corto plazo....

A los planeadores del desarrollo les gusta mucho distinguir entre la planeación y la realización. Cuando se ven muy presionados, generalmente afirman que, aunque la planeación del desarrollo es su responsabilidad, la realización le corresponde a todo el sistema económico y político. Esto es sólo una disculpa conveniente. Un buen plan de desarrollo a menudo va acompañado de un proyecto exacto y realista para su realización. Debe contener recomendaciones específicas y detalladas para todas las políticas, para las reformas institucionales, para el marco administrativo, y proyectos bien concebidos que son necesarios para realizarlos con éxito. Esto también debe basarse en supuestos políticos realistas. Los planeadores deben evaluar constantemente el plan durante el curso de su realización para que puedan hacerse correcciones oportunas....

No es signo de debilidad, sino de fuerza, revisar continuamente un plan de desarrollo. Desde luego, sería muy sospechoso que un plan de desarrollo quinquenal se realizara precisamente de acuerdo con el proyecto original. Muchos supuestos cambian en un periodo de 5 años—las perspectivas de las exportaciones, las probabilidades de ayuda, el clima, las expectativas de las inversiones—y sería deshonesto pretender que todos estos cambios se han previsto y se han

considerado en el plan original. Si por coincidencia la realización resulta ser exactamente como se previó en el plan, algo puede estar mal. Sería como un reloj parado que da la hora exacta dos veces al día....

Un pecado específico de la planeación del desarrollo que ha persistido a pesar de los esfuerzos de unos cuantos planes de desarrollo por atenderlo es el descuido general de los recursos humanos. A pesar de que lo nieguen, se hacen muy pocas inversiones para desarrollar los recursos humanos en la mayoría de los países en vías de desarrollo, en especial en el sur de Asia. En parte la razón es el prolongado periodo de gestación de estas inversiones y la falta de una relación cuantitativa entre esta inversión y el producto. Sin embargo, existen algunos ejemplos notables de lo que puede lograrse con el desarrollo de los recursos humanos, y probablemente el más espectacular es el de China. En un breve lapso, China parece haber impartido enseñanza vocacional y técnica a la mayor parte de su fuerza laboral, y educación primaria a la mayoría de su población. El largo periodo de gestación se redujo concentrándose en una enseñanza funcional a corto plazo (por ejemplo, los bien conocidos "médicos descalzos") y no se impartió una educación liberal y una enseñanza global. En muchos casos el capital se reemplazó con la organización, por eso existe un pleno empleo a pesar del poco capital. Una población y una fuerza laboral abundantes se transformaron de un pasivo en un activo mediante sensatas inversiones en los recursos humanos....

El pecado más imperdonable de los planeadores del desarrollo es quedar hipnotizados por las elevadas tasas de crecimiento en el PNB, y olvidar el objetivo real del desarrollo. En un país tras otro, el crecimiento económico se ve acompañado de una creciente desigualdad en los ingresos personales y también en los regionales. En un país tras otro, las masas se quejan de que el desarrollo no influye en sus vidas ordinarias. A menudo el crecimiento económico ha significado muy poca justicia social. Se ha visto acompañado de un desempleo creciente, del deterioro de los servicios sociales, y de un aumento absoluto y relativo de la pobreza.[11]

Reflexiones (4)

No es necesario ser planificador nacional para poder tratar la cuestión de planificación. El concepto tiene relevancia para el trabajo de toda organización y, como afirmarían algunos, para cada vida individual. Entonces, posiblemente deseará examinar su propio encuentro con los esquemas de planificación. ¿Ha observado algunos de los "pecados" que describe Mahbub ul Haq? ¿Conoce formas alternativas de planificación que los eviten?

En honor a la justicia, debemos admitir que muchos de los Planes Nacionales de los años 50 no eran tan simplistas que aparentemente indican los párrafos anteriores. Siempre el desarrollo ha significado más que el crecimiento económico planificado solamente. Ciertamente recibió énfasis la educación y las cuestiones relacionadas con la tecnología, la reforma institucional, y en realidad se dio atención a la provisión de servicios básicos. Sin embargo, el impulso principal del desarrollo nunca se apartó mucho de lo que se describió brevemente en este capítulo. Específicamente, cualesquiera que hayan sido las variaciones en la política y los planes entre un lugar y otro, lo anterior fue el marco dentro del cual comenzó a movilizarse la ayuda internacional.

Surge la pregunta entonces ¿por qué tantas personas tan motivadas e inteligentes se contentaron con fórmulas tan inadecuadas? Las respuestas de esta pregunta compleja tendrían que buscarse, por lo menos parcialmente, en la historia de las naciones industrialmente avanzadas que abordaron la tarea de "ayudar" al resto del mundo. Solo se puede pedir tanto a cada generación; usualmente la gente solo puede avanzar tanto con respecto a sus propias circunstancias, muy influenciadas por su propia historia. Pero para nosotros, hay una respuesta más profunda a la

pregunta planteada. Las soluciones que se han buscado para el dilema del mundo moderno—incluyendo algunas de las más revolucionarias como el marxismo—están concebidas dentro del contexto de la infancia de la humanidad, o en el mejor de los casos su adolescencia. Pero la humanidad está pasando por un proceso de transformación fundamental. Lo que está en juego es el cambio orgánico de la estructura misma de la sociedad. No deseamos imponer sobre alguno de nuestros estudiantes nuestra creencia que la fuerza espiritual que impulsa este proceso se origina en las enseñanzas de Bahá'u'lláh. Pero esperamos que acepte la inevitabilidad de la transformación integral de la estructura de la sociedad para que pueda percibir las deficiencias de todo esquema que se niegue a avanzar en esa dirección. Con estos pensamientos en mente, debe comenzar la elaboración de su ensayo para esta unidad.

Capítulo 2

La certeza inamovible con la que los primeros teóricos de desarrollo emprendieron la agenda de desarrollo sugiere que tal vez existía algo más en el proceso que un mero conjunto de técnicas, métodos, experimentos y teorías. Claramente se habían puesto a salvar a la humanidad de las garras de la miseria y superstición. Estuvieron absolutamente convencidos que los logros de los países materialmente avanzados justificaran el camino que habían escogido para el resto de la humanidad. Su fervor, optimismo y sentido de misión era similar al de los misioneros religiosos, no obstante, insistían que estuvieran siguiendo los métodos objetivos de la ciencia moderna, dejando a un lado, con disciplina científica, sus propios valores y creencias subjetivos.

No es nuestro propósito, en este curso, poner en duda la integridad de personas quienes, en verdad, se distinguieron en sus campos, quienes se comprometieron profundamente a los ideales humanitarios, y quienes poseyeron excelentes cualidades morales. Tampoco estamos sugiriendo que no hayan dominado sus vidas privadas profundas convicciones religiosas y loables sensibilidades espirituales, ni aun que éstas no les hayan motivado a trabajar en el campo de desarrollo. Sin embargo, su propio discurso demuestra que, cualesquiera que hayan sido sus creencias personales, optaron por trabajar dentro de un paradigma materialista, caracterizaron a la fuerza religiosa como un obstáculo para el progreso, o declararon simplemente que los asuntos espirituales no pertenecían al tema bajo consideración y que, por tanto, podían ser ignorados. Myrdal resume muy bien el punto de vista que muchos adoptaron:

> La religión es crucial por supuesto, pero no la interpretación de escritos sagrados antiguos y filosofías y teologías elevadas que se desarrollaron a través de siglos de especulación. En verdad, es increíble cuánto creen estar diciendo acerca de los pueblos de la región los escritores occidentales y los del Sur de Asia cuando se refieren vagamente al impacto del hinduismo, el budismo o el islam que ellos toman como conceptos generales, a menudo intelectualizados y abstrusos. La religión debe ser estudiada por lo que realmente representa para la gente: un complejo de creencias ritual izado y estratificado y apreciaciones sumamente emocionales que confieren a los arreglos institucionales, modos de vida y actitudes heredados la sanción de sagrado, prohibido e inmutable. Al entenderla en este sentido realista y amplio, la religión actúa usualmente como una enorme fuerza de inercia social. Este escritor no sabe actualmente de ningún caso en el Sur de Asia donde la religión haya causado cambio social. Se presta menos todavía para promover la realización de los ideales de la modernización. Desde el punto de vista de la planificación, esta inercia relacionada con la religión, al igual que otros obstáculos, tiene que ser superada con políticas para inducir cambios, formuladas en un plan de desarrollo. Pero las creencias y apreciaciones sancionadas por la religión no actúan solamente como obstáculos entre la gente para la aceptación del plan, sino que también inhiben a los planificadores mismos si las comparten o tienen miedo de contrarrestarlas (Myrdal 48-9).[1]

En éste y en los dos capítulos subsiguientes analizaremos varios elementos del sistema de creencia que, en nuestra opinión, produjo las teorías y patrones de acción que han dominado el campo de desarrollo durante décadas. En cada uno de estos tres capítulos enfocaremos en un autor distinto y presentaremos para usted extractos de una de sus obras conteniendo percepciones de algunas de estas convicciones obtenidas mientras se formaran y se propagaran durante los primeros días. Esperamos que, al examinar los pensamientos de un solo autor a la vez, usted podrá desarrollar una imagen de la gente, las creencias, las estrategias y las acciones que crearon el campo del desarrollo. Al insistir que es materialista el paradigma de desarrollo que emerge de estas lecturas, no estamos discrepando de todas las afirmaciones de estos autores, muchas de cuyas ideas en verdad

son brillantes. Simplemente sugerimos que, si se hubieran integrado sus percepciones a una cosmovisión más explícitamente espiritual, no habrían sido tan pobres los logros de la mayoría de los programas de desarrollo.

El primer libro que se considerará es la obra originaria de Sir Arturo Lewis *Teoría del desarrollo económico*. Los pasajes citados provienen principalmente de los primeros dos capítulos. Al leerlos, debe estar consciente del peligro de volverse excesivamente crítico cuando realiza el tipo de análisis que estamos emprendiendo ahora. Es demasiado fácil ser pedantesco, y mirar con ojos negativos afirmaciones que son perfectamente racionales e inocentes. Sin embargo, no nos queda otra opción sino la de enviarle por el camino de análisis crítico, para que pueda agudizar su habilidad para detectar una exposición de creencia cuando esté mezclada sutil e íntegramente con una presentación de observación objetiva y científica. Esperamos que, al buscar las convicciones personales implícitas, su propio sentido de justicia le impedirá subestimar las numerosas percepciones agudas del proceso de crecimiento que ofrece Lewis en estos pasajes.

Luego de explicar que el "crecimiento de la producción per capita"[2] depende igualmente de los recursos naturales disponibles para la nación y del comportamiento humano, y que su libro se refiere principalmente a este último, Lewis declara que las "causas inmediatas"[3] del crecimiento son tres principalmente:

> La primera es el esfuerzo por economizar ya sea reduciendo el costo de cualquier producto dado, o aumentando el rendimiento de cualquier insumo de esfuerzo o de otros recursos. Este esfuerzo por economizar se manifiesta de varias maneras; como experimentación, o un correr riesgos; como movilidad ocupacional o geográfica; y como especialización, para mencionar sólo sus manifestaciones principales. Si el esfuerzo no se realiza, ya sea porque no existe el deseo de economizar, o bien porque tanto la costumbre como las instituciones desalientan su expresión, entonces no tendrá lugar el crecimiento económico. La segunda es el aumento de conocimientos y su aplicación. Esto ha tenido lugar a lo largo de toda la historia humana, pero es evidente que el crecimiento acelerado de la producción en los últimos siglos se asocia a una más rápida acumulación y aplicación de conocimientos a la producción. La tercera consiste en que el desarrollo depende del incremento del volumen de capital y de otros recursos por habitante. A pesar de que estas tres causas inmediatas puedan distinguirse conceptualmente con claridad, se las encuentra generalmente juntas.[4]

Para entender las "causas de estas causas," Lewis sugiere "preguntar por qué operan enérgicamente en algunas sociedades y no en otras, o durante algunas etapas de la historia y menos en otras."[5]

> En primer lugar, debemos investigar qué clase de instituciones favorecen el crecimiento, y cuales se oponen al esfuerzo, a la innovación o a la inversión. Luego debemos entrar al campo de las creencias y preguntarnos: ¿por qué una nación crea instituciones que favorecen el crecimiento, y no las que se le oponen? ¿Ha de encontrarse parte de la respuesta en los diferentes valores que las distintas sociedades atribuyen a los bienes y servicios, en relación con el valor que dan a las satisfacciones no materiales como el ocio, la seguridad, la igualdad, el compañerismo o la salvación religiosa? Es necesario establecer en qué medida los valores materiales y espirituales entran en conflicto y si lo hacen, y si las instituciones reflejan ideas particulares acerca de la forma correcta de vivir. Aún más allá de esto, encontramos las cuestiones relacionadas con la naturaleza y el medio. ¿Qué es lo que hace que un pueblo tenga un conjunto de creencias, y no otro, más o menos favorables al crecimiento? ¿Se deben las diferencias a creencias e instituciones a diferencias raciales o geográficas; o se trata solamente de un accidente histórico?
>
> Todas estas preguntas son preguntas de compatibilidad; tratan de averiguar qué instituciones, creencias o condiciones del medio son compatibles con el crecimiento económico. Pero también hay preguntas de evolución. ¿Cómo cambian las creencias e instituciones? ¿Por qué cambian de

manera favorable o perjudicial al crecimiento? ¿Cómo el propio crecimiento actúa a su vez sobre ellas? ¿Es el crecimiento un proceso acumulativo, en el sentido de que, una vez iniciado, las creencias e instituciones se modifican de tal modo que facilitan un mayor crecimiento, o se detienen a sí mismo, en el sentido dialecto de que se crean inevitablemente nuevas creencias e instituciones que se oponen al crecimiento y lo retardan? ¿Es el eterno retorno, en el curso del tiempo, de las actitudes e instituciones humanas lo que hace que el proceso de crecimiento sea inevitablemente cíclico?...

El problema más difícil en cuanto a la compatibilidad estriba en explicar por qué las personas tienen las creencias que manifiestan. El crecimiento económico depende de las actitudes hacia el trabajo, la riqueza, el ahorro, la procreación, la invención, hacia los extranjeros, la aventura, etc., y todas estas actitudes provienen de fuentes profundas de la mente humana. Se ha intentado explicar por qué estas actitudes varían de una comunidad a otra. Se pueden aducir diferencias religiosas, aunque esto es simplemente, replantear el problema, ya que formula la pregunta de por qué una religión determinada tiene ciertos dogmas, y porqué ha sido aceptada en un determinado lugar y no en otro. También se pueden aducir diferencias de ambiente natural, clima, raza, o, a falta de otra cosa, de desenvolvimiento histórico. El sociólogo avezado sabe que estos problemas no podrán resolverse jamás, al menos en el estado actual de nuestros conocimientos. No esperará encontrar en este libro más que una somera investigación de esos problemas. Aunque podemos decir bastante acerca de la compatibilidad de las instituciones con el crecimiento económico, y también acerca de las relaciones entre actitudes e instituciones, cuando llegamos a la investigación de las actitudes mismas, a preguntarnos cómo surgen y porqué cambian, tocamos, tarde o temprano, en los límites de nuestra comprensión de la historia humana.

Los problemas de evolución social son aún más difíciles de tratar que los problemas de compatibilidad, porque el método deductivo nos ayuda mucho menos a resolverlos. Para comprender cómo o porqué ocurre algo, necesitamos ir a los hechos; es decir, debemos aplicar el método inductivo a los datos históricos.[6]

Reflexiones (1)

Todas las preguntas planteadas por Arturo Lewis en los párrafos anteriores son legítimas. Después de todo, el libro tiene que ver con el crecimiento económico, y tiene que explorar las instituciones y las actitudes que conducen a ello. Pero al examinar estas preguntas, llega a ser obvio que el crecimiento económico es considerado como árbitro final entre el bien y el mal. Por supuesto, Lewis mismo no juzgará la validez de las creencias e instituciones de la gente; meramente analizará si son consistentes con el crecimiento o si constituyen obstáculos. Al final de cuentas ¿no es ésta una manera ingeniosa para ubicar el crecimiento económico en el corazón del sistema de valores que ha de dar forma a la estrategia de desarrollo? ¿Podría usted agregar algunas preguntas a las de Lewis para que no ocurra esta distorsión, y se vuelva transparente la cuestión de valores?

Lo que viene después es un breve análisis del método de averiguación empleado en el libro, un análisis que revela una visión particular de la ciencia y sus métodos; es atractivo a primera vista, pero resulta insuficiente al analizarlo más a fondo. Todo economista, sostiene Lewis, pasa por una fase de desencanto con la "base deductiva de la teoría económica",[7] cuando espera obtener mejores percepciones al estudiar los hechos de la historia. El entusiasmo por esta exploración del pasado, sin embargo, no dura mucho, porque son escasos los hechos históricos; existen registros adecuados solo para algunos países y para períodos recientes.

Por lo tanto, no son los hechos lo que constituyen la historia, sino las opiniones de los historiadores acerca de lo que ocurrió y de porqué tuvo lugar. Sus opiniones son generalmente

> dignas de crédito—con marcadas excepciones por supuesto—ya que los historiadores están adiestrados para entresacar las pruebas históricas. Pero sus opiniones acerca del porqué de los acontecimientos no son, por lo común, sino un reflejo de sus teorías personales acerca de la causación social, las que determinan qué hechos han de considerar importantes. La mayoría de los economistas historiadores explican los hechos económicos en función de las teorías económicas que están en boga en el momento en que escriben (o peor que estos, que estaban en boga en sus días estudiantiles, cuando aprendían su teoría económica), y es posible que a una nueva cosecha de teorías le suceda una cosecha de artículos históricos que reescriben la historia en función de la nueva teoría.[8]

Luego de expresar sus dudas en cuanto al acceso a los hechos históricos, Lewis afirma algo que difícilmente puede ser refutado, a saber, "que las teorías de evolución social nunca pueden establecerse sobre una base tan segura como la de las teorías de química o biología, las cuales apelan a experimentos repetibles."[9] Pide modestia y el reconocimiento del carácter experimental de cualquier hipótesis que pretende basarse en el estudio histórico.

Lewis percibe que la formulación de las teorías sociales procede en dos niveles. En el nivel inferior, uno intenta descubrir cómo las cosas cambian y por qué, y en el nivel superior, se predice lo que va a suceder. Si bien expresa algo de confianza en los esfuerzos por describir cómo cambia la sociedad, da poco crédito a las predicciones en cuanto a la dirección que probablemente tomará, las mismas que califica como "ejercicios de método".

> No creemos que sea posible decir cómo se desarrollará un determinado sistema social y, por lo tanto, al contrario de Ricardo, Marx, Toynbee, Hamsen o Schumpeter, no formulamos una teoría de las leyes de la evolución de la sociedad. No creemos que existan etapas de desarrollo por las que debe pasar necesariamente toda sociedad, desde las etapas primitivas, a través del feudalismo, hasta las economías de cambio, y, en consecuencia, no seguimos las huellas de Comte, Marx, Herbert Spencer o Weber. Nuestro pronóstico se efectúa en el nivel mucho más pedestre de indagar hasta qué punto los cambios que han ocurrido en los países más ricos puede esperarse que se repitan en los países más pobres, si es que estos se desarrollan... Buena parte de la obra se dedica a anotar los cambios que se han producido en las sociedades que se están desarrollando, y a indagar si los que vendrán después seguirán las huellas de los que fueron antes. En cuanto a los principales países, declaramos que es imposible predecir a adónde los conducirá su destino, ya que no creemos que el futuro de la raza humana sea gobernado por leyes inmutables que conocemos o podemos llegar a conocer.[10]

En verdad es digna de alabanza la modestia que quiere observar Arturo Lewis. Sin embargo, las páginas de comentario resultantes sobre la operación de la sociedad que se expresan en el lenguaje de la descripción objetiva, libre de teorías y de valores, no son consistentes con su deseo. Porque a través de todo el libro expresa de una manera u otra las percepciones arraigadas en cuanto a la naturaleza humana, el propósito de la vida, las actitudes dignas de alabanza y censurables, y las configuraciones deseables para casi todas las instituciones sociales. El valor supremo que ayuda a distinguir entre lo que es y lo que no es deseable, es la compatibilidad con el crecimiento económico. Aun el mismo párrafo citado anteriormente, donde niega enfáticamente su creencia en las leyes de la historia, contiene la primera expresión de una visión específica de desarrollo, en la que progresan los "países líderes", seguidos por los demás, a menos, por supuesto, que dejen de desarrollarse.

Reflexiones (2)

La definición del desarrollo en términos de la imitación de un camino tomado por las naciones ricas e industrializadas del mundo es una trampa que es muy difícil de evitar. Trate de describir un camino de desarrollo para una de las naciones más pobres que no se asemeje de ninguna manera fundamental, sea implícita o explícitamente, al camino histórico tomado por Europa Occidental o Norteamérica. ¿Qué dificultades encuentra usted? ¿De dónde obtendría su visión de desarrollo sino de la historia? ¿O tal vez la historia de hecho está pidiendo a las llamadas naciones en desarrollo a tomar un sendero nuevo que no ha sido caminado todavía? De ser así ¿cómo ha de ser descubierto este sendero?

Ahora volvamos a algunas de las afirmaciones de Lewis sobre las causas del crecimiento económico. En el segundo capítulo del libro llamado "La voluntad para economizar", presenta los siguientes argumentos:

> Decir que la actividad económica es necesaria para el crecimiento económico vale tanto como decir que no es probable que los hombres tengan más si no se esfuerzan por poseer más...
>
> El crecimiento más grande ocurre en sociedades en que los hombres están a la expectativa de la oportunidad económica, y están dispuestos a obrar para aprovecharla...
>
> [Las diferencias en la voluntad para economizar] obedecen a tres causas distintas, a saber: a diferencias en la evaluación de los bienes materiales con relación al esfuerzo que se requiere para obtenerlos, a diferencias en las oportunidades de que se dispone, y a diferencias en el grado en que las instituciones favorecen el esfuerzo, ya sea removiendo los obstáculos que se encuentran en su camino, o asegurando al individuo los frutos de su esfuerzo.[11]

En cuanto a la valorización de los bienes materiales por relación al esfuerzo, declara:

> Cuando decimos que un grupo determinado atribuye poco valor a los bienes por relación al esfuerzo que requiere obtenerlos, la diferencia en la estimación puede deberse a una menor apreciación de los bienes y servicios, o a un costo psicológico mayor del esfuerzo requerido para obtenerlos. En el primer caso, la menor valoración de los bienes puede deberse al ascetismo, a un mayor aprecio de otras actividades, o a horizontes limitados. En el segundo, debemos recordar que el esfuerzo económico comprende todas las formas de buscar y aprovechar las oportunidades, no sólo el trabajo, sino también la movilidad y la empresa.[12]

Un breve análisis del ascetismo—que él identifica con los códigos que reconocen un mérito especial en consumir menos que el resto de los compañeros—convence a Lewis que el efecto del ascetismo sobre el comportamiento económico de la gente es mínimo:

> En la mayoría de las comunidades, los atractivos del ascetismo son pequeños en comparación con los atractivos que ofrece la riqueza, ya sea como medio de alcanzar el poder, o como señal de una posición social más elevada. Los atractivos del consumo conspicuo son bien conocidos. Los bienes pueden inclusive desearse con este fin, aunque no puedan disfrutarse. Muchas personas adquieren objetos de los que, en manera alguna, pueden disfrutar, sólo para destacar su posición... La riqueza también se desea como un medio de alcanzar el poder, ya sea el poder de cohechar, el político, el poder sobre los empleados u otras formas de poder…[13]

Tampoco encuentra que la adquisición de riqueza, comparada con otras actividades, sea necesariamente subvalorada:

> En todos los países del mundo, la riqueza trae aparejados respeto y prestigio, aun cuando en algunos exista un retraso en cuanto al tiempo y la riqueza no cobre todo su prestigio sino en la segunda generación. Como quiera que sea, el ganar dinero siempre compite con otras formas de adquirir posición social, y la proporción de jóvenes inteligentes y emprendedores atraídos por este modo de vida es, en parte, una función de la posición que el ganar dinero tenga respecto de otras actividades...
>
> En casi todas las sociedades están íntimamente vinculados la riqueza, el prestigio, y el poder. Las sociedades difieren fundamentalmente en la forma en que los ricos gastan su riqueza, y en las fuentes de la misma a las que va vinculado el prestigio... Es el hábito de la inversión productiva, y no las diferencias en la distribución de ingresos o el respeto que se tiene por el hombre rico, lo que distingue a los países ricos de los pobres...[15]

Lo que Lewis encuentra como el motivo verdadero de la renuencia de la gente de algunos países a dedicar suficiente esfuerzo a la adquisición de bienes simplemente es sus horizontes limitados:

> Lo que queremos señalar aquí es que las necesidades son limitadas porque los bienes que se conocen y pueden utilizarse son limitados. El grado de limitación varía de comunidad a comunidad, y depende del capital físico acumulado, del capital cultural acumulado, de los hábitos y los tabúes, y de la simple ignorancia....
>
> La capacidad de ampliación de las necesidades aumenta a medida que aumenta el equipo físico, a medida que la cultura se torna más compleja, al debilitarse la fuerza de las convenciones y al difundirse el conocimiento de nuevos bienes. Este último es, naturalmente, la clave de la ampliación de las necesidades, puesto que el conocimiento de nuevos bienes pone en movimiento las fuerzas que destruyen las convenciones o cambian el ambiente físico…[16]

Reflexiones (3)

No hay duda de que cualquiera que sea la naturaleza del desarrollo social y económico, los avances de la civilización implicarán que una amplia gama de bienes y servicios estarán disponibles y serán utilizados. ¿Pero es ésta la única cosa que se dice en los pasajes citados anteriormente? El "análisis objetivo" de parte de Lewis de la evidencia recolectada de las vidas de diversos pueblos del mundo parece hacer aseveraciones fundamentales acerca de la naturaleza humana. Disemine entre una población el "conocimiento de los bienes" y el consumidor—que lamentablemente está amarrado por restricciones indeseables—se manifestará. Los deseos de la gente están limitados porque tienen horizontes limitados. Expanda los horizontes y se crearán deseos. Y, por supuesto, la expansión de los deseos es uno de los ingredientes principales del crecimiento económico y, por consiguiente, el desarrollo. ¿Hay alguna otra manera de abordar la cuestión de los bienes y servicios sin juzgar en una forma tan generalizada la naturaleza humana?

Según Lewis, entonces, es indispensable aumentar el deseo de la gente de adquirir bienes mediante la ampliación de sus horizontes para fortalecer su voluntad de economizar y acelerar el crecimiento. Pero simultáneamente, es necesario crear una apreciación por el esfuerzo mismo:

> Porque, dadas iguales actitudes hacia la riqueza, los hombres, sin embargo, harán esfuerzos diferentes para obtenerla, si su actitud hacia el esfuerzo es distinta. Esto es sólo otra manera de decir que los hombres no sólo estiman la riqueza material. Estiman el ocio; aprecian las buenas relaciones con los demás, que una búsqueda demasiado agresiva de la riqueza podría echar a perder; estiman la compañía de sus amigos y parientes a quienes tendrían que abandonar si

emigran en busca de mejores oportunidades económicas; y tienen prejuicios que les impiden sacar ventaja de todas las oportunidades que podrían aprovechar...[17]

Después, Lewis emprende un análisis bastante detallado del concepto del trabajo y las actitudes deseables hacia él. Los factores físicos, mentales, ambientales y sociales que hacen que el trabajo sea más o menos arduo; el propósito del trabajo como un medio para adquirir bienes y servicios, así como una forma de vida; la influencia de la religión en las actitudes hacia el trabajo; los efectos del movimiento de un lugar a otro en el caso de los inmigrantes; la productividad del trabajo y la facilidad con que se puede vivir en un lugar en particular; los efectos del comportamiento de las clases superiores de la sociedad—estos son, entre otros, los temas que reciben la atención meticulosa de Lewis. Sus conclusiones en este sentido, sin embargo, son un poco imprecisas, excepto con respecto a tres temas; el consumo, la competencia, y la inversión.

Cuando los empresarios de los países occidentales llegaron por primera vez a los países más primitivos, tropezaron con grandes dificultades para obtener mano de obra. Los indígenas disfrutaban con sus niveles tradicionales, y no cedían a la tentación de obtener mayores ingresos. Por lo tanto, se creyó necesario recurrir al empleo de la fuerza. Se compraron esclavos; o se trajo la mano de obra de países lejanos mediante contratos de servidumbre. Se sacó a los indígenas de su indolencia, imponiéndoles elevados impuestos pagaderos en dinero, que solo podían obtener trabajando para los extranjeros; o prohibiéndoles cultivos con cuyos frutos podían comerciar; o quitándoles las tierras; u obligando a los jefes a que enviaran jóvenes a las minas o a las plantaciones. Estos medios compulsivos (salvo la esclavitud) están en uso todavía en algunas colonias africanas de las potencias europeas, pero ya no son actualmente tan necesarios como se pensó en un principio que lo sería. Porque la imitación ha obrado lo suyo. Los africanos han contraído nuevas necesidades, y están dispuestos a trabajar sin que se les obligue para satisfacerlas...

El crecimiento económico también requiere que las personas estén dispuestas a trabajar concienzudamente, que no es lo mismo que estar dispuestas a trabajar largas jornadas. El hombre debería poder poner de buen grado toda su atención en lo que está haciendo; para hacerlo bien en la medida de sus capacidades; y ser puntual al iniciar la tarea y al entregar el producto. Desgraciadamente, hay comunidades en las que esas cualidades brillan por su ausencia, porque la gente le concede poca importancia al cumplimiento fiel de sus obligaciones. En las sociedades primitivas esto se debe generalmente a que las nuevas demandas que se le hacen al individuo le parecen extrañas. Donde la gente está acostumbrada a trabajar en los campos, con un ritmo propio, sin relojes, no debe sorprendernos la impuntualidad o la irregularidad de asistencia al trabajo. De manera semejante, donde las personas están acostumbradas a relaciones basadas en el parentesco y la posición social es difícil acostumbrarlas a obligaciones que son exclusivamente de tipo pecuniario y se sucederán dos o tres generaciones antes de que las modernas relaciones contractuales adquieran una nueva y generalizada sanción moral. En sociedades más adelantadas, la comunidad puede estar dividida por disensiones internas: la “clase obrera” puede aborrecer a la “clase patronal”, o los vendedores estar resentidos con los compradores, de modo que no exista un sentimiento de obligación moral para con las otras partes contratantes. En las sociedades en que prima la competencia estos problemas tienden a resolverse por sí solos con el tiempo. Las personas que prestan los servicios más concienzudos (en igualdad de circunstancias) triunfan en mayor medida que las irresponsables, y su ejemplo se imita cada vez más, hasta que se consolida firmemente la nueva tradición. Pero no en todas las sociedades prima la competencia, y las fuerzas que se mueven en esa dirección pueden ser débiles...

Si existe alguna correlación entre la industriosidad y el desarrollo económico, el vínculo se hallará en la mayor capacidad o voluntad de efectuar inversiones productivas. Se supone que los que trabajan con vigor obtienen un ingreso mayor y disponen de menos tiempo para consumirlo que los que trabajan menos; siendo así, están en mejor posición para invertir. Pero no basta con que estén dispuestos a ahorrar más. Si los campesinos ahorran comprando oro y joyas, no se estimula el crecimiento económico. De manera semejante, si ahorran para comprar más tierra, el

> efecto no se traduce en un aumento de la producción agrícola, sino meramente en el cambio de precio y propiedad de la tierra. Lo importante para el desarrollo es la formación de capital productivo, lo que no está asociado forzosamente a la voluntad de trabajar o de ahorrar... El trabajo arduo y la formación de capital son una fórmula excelente para el desarrollo económico, pero en tanto que la formación de capital sin el trabajo arduo producirá también un crecimiento substancial, el trabajo arduo sin la formación de capital contribuirá poco al desarrollo.[18]

Reflexiones (4)

El argumento presentado en estos tres párrafos le debe subrayar el lugar que ocupó la inversión en las mentes de los economistas de desarrollo durante los años 50. Posiblemente deseará leer el argumento otra vez para asegurar que haya apreciado el rumbo que está tomando. Las sociedades "en desarrollo" requieren un cambio profundo—tanto en actitudes como en estructura—a fin de crear el deseo y las condiciones para trabajar arduamente. Pero el cambio per se no es tan significante; su verdadero valor se manifiesta en una "mayor habilidad o voluntad para hacer inversiones".[19] Una vez más, Lewis le ha desarmado, sin dejar mucho espacio para discrepar del tipo de transformación social que promueve. Porque el crecimiento económico, más específicamente la acumulación de capital y la habilidad para invertir, es la balanza con la cual hay que pesar el valor de esta transformación.

El análisis de Lewis de las variaciones en las actitudes hacia el trabajo ilumina aún más la posición ideológica que representa. Consolida tres tendencias bajo el título de "espíritu de aventura": la voluntad para operar con una mente libre de convenciones y prohibiciones, la voluntad para correr riesgos, y la voluntad para movilizarse de un lugar a otro cuando lo exija la ocasión.

> Las convenciones y los tabúes pueden limitar las oportunidades en varias formas. Por ejemplo, pueden limitar el uso de recursos. Un ejemplo bien conocido es el del respeto que los hindúes tienen a la vaca sagrada; animales de calidad inferior no pueden matarse ni se les debe impedir que se multipliquen; el número de animales es de tal modo excesivo que merman los recursos del campesino...
>
> Siguen en importancia [después del prejuicio en cuanto al ganado] los tabúes acerca de la vida familiar, especialmente los que se relacionan con el tipo de trabajo que las mujeres pueden desempeñar y los vinculados al control de natalidad. Afortunadamente, hay razones para pensar que estos prejuicios desaparecen en el momento mismo del desarrollo, aunque pueden mantener bajo el nivel en las primeras etapas del crecimiento económico. Los prejuicios por lo que respecta al ganado y la familia constituyen en la actualidad la más funesta contribución religiosa al mantenimiento de la pobreza...
>
> Existen también los prejuicios en lo tocante a las ocupaciones. Los antiguos teólogos medievales pensaban que la vocación para el comercio era virtualmente incompatible con la vida cristiana, y creían todavía más que prestar dinero era pecaminoso. Es discutible la efectividad práctica que tuvieron estas convicciones; en todo caso, fueron modificadas continuamente a medida que aumentaron las ventajosas oportunidades comerciales que acompañaron al crecimiento de las ciudades. A la misma clase de prejuicios (aunque su origen fuera diferente) pertenece el desprecio que la aristocracia española del siglo XVI sentía por el comercio, al que algunos historiadores atribuyen, en parte, que España no haya aprovechado con éxito sus posesiones y el fácil acceso al Nuevo Mundo; ciertamente a la reina Isabel y su nobleza, estos prejuicios, si acaso los llegaron a tener, no les impidieron participar en aventuras comerciales. En todas las comunidades, algunas ocupaciones se consideran socialmente inferiores. Generalmente, sin embargo, siempre abundan las personas de baja posición social para desempeñar esas tareas

inferiores. No obstante, a veces un cambio de las condiciones hace que sean precisamente esas tareas las que ofrezcan grandes oportunidades para la expansión económica, y es entonces cuando el prejuicio frena el desarrollo...

Los hombres también difieren en cuanto a su voluntad de tener relaciones económicas con extraños, y en cuanto a quienes consideran como tales. Las oportunidades se restringirán cuando solamente se puedan tener relaciones comerciales, (o dar trabajo o prestar dinero), con los propios parientes, con los miembros de la casta o con las personas de su mismo pueblo, país, sexo, raza, religión o partido político, o si las restricciones son de cualquier otra clase. Aquí también, las diferencias se atribuyen a las diferencias en la impersonalidad de las relaciones económicas. En las modernas comunidades capitalistas los contratos se basan principalmente en consideraciones de precio y calidad, haciendo a un lado consideraciones de parentesco, o de mérito personal, bienestar, o buena suerte de la parte contraria; pero en la mayoría de las demás comunidades el contrato es, en mayor medida, una forma de relación personal, que se origina en vínculos personales, o los crea, que no está inherentemente relacionados con la transacción misma... [Aparte de estos casos] en que la "personalización" del negocio es una ventaja económica para la persona que efectúa el contrato, también existe una gran dosis de personalización basada sólo en los sentimientos o los prejuicios. Sea cual fuere el argumento a favor de la personalización en sus propios términos—de parentesco, de política, de religión, o cualesquiera otro—no cabe duda de que las relaciones económicas de tipo impersonal pueden ofrecer más amplias oportunidades para el desarrollo económico.

Nos estamos ocupando de un fenómeno que causa mucha tristeza a los que añoran los buenos tiempos idos. La mayoría de las sociedades primitivas se fundan en la posición o rango. El hombre tiene derecho y esperanza que se funda en la posición social que le corresponde en la comunidad, y no en su actuación como competidor en el mercado. Por lo tanto, cuando los servicios que espera de los demás no se le otorgan, sino que se venden al mejor postor, o cuando los bienes a que tiene derecho tradicional no se le conceden, sino que se envían al mercado, protesta contra la desintegración de las antiguas costumbres e instituciones basadas en las relaciones personales, y contra su sustitución por lo que él considera codicia y falta de respeto. El paso de la "posición" al "contrato" es un cambio revolucionario en cualquier sociedad. El viejo código de valores desaparece, y la comunidad puede realmente desintegrarse, inclusive en el sentido moral, hasta que se forman nuevas tradiciones y obtiene éstas el debido respeto. No sólo resultan afectadas las relaciones económicas; la decadencia de la "posición" o rango en los asuntos económicos corroe también las viejas ideas acerca de la posición en la organización política y en la familia, y amenaza simultáneamente los preceptos religiosos que salvaguardaban los antiguos derechos de la posición y, por tanto, la religión misma. Por lo tanto, la reintegración no se efectúa hasta que la comunidad ha encontrado nuevos ordenamientos políticos y de parentesco que estén acordes con el nuevo punto de vista contractual, y una nueva o reformada religión o código moral que sancionen el nuevo ordenamiento...

Otro aspecto del espíritu de aventura, que entristece a algunos, es el efecto de la competencia en la vida económica. El espíritu de competencia está presente en todas las actividades humanas; el hombre disfruta demostrando su pericia en el juego, o en la caza, o su atractivo sexual o su habilidad para el canto, etc., y en algunas esferas, como en la de la lucha por el poder político, o la jefatura religiosa, o por el rango social, la lucha puede ser amarga, inmisericorde e ilimitada. Siempre existe, sin embargo, alguna especie de código al que se supone que la competencia se atiene—como el código que norma la lucha por el poder político—y nunca falta tampoco quienes consideran el instinto de competencia como un peligro para el alma, y tratan de sujetarlo lo que más pueden. Estos sentimientos se oponen tanto a la competencia en la vida económica como en cualquier otra esfera...

Es casi seguro que la competencia dañará a alguien. Así, el obrero que produce más de lo establecido por las normas dañará a otros, bien porque ponga al descubierto la lentitud de sus compañeros, o porque su hazaña lleve al patrono a elevar esas normas, o porque les quite trabajo a los demás; estos resultados no son inevitables, pero si posibles en algunas circunstancias. De

manera semejante, la empresa que trata de hacerse con una parte mayor del mercado obliga a las demás a hacer un esfuerzo mayor, con las que algunas caen en bancarrota. No puede hacerse una tortilla sin cascar huevos.

Otro aspecto del espíritu de aventura es la actitud hacia el riesgo. La voluntad de correr riesgos, en parte, es cuestión de temperamento, en parte es cuestión de lo que uno puede hacer, en parte, también es cuestión de la propia tradición en que se ha crecido...

Cuanto más firmes sean los fundamentos económicos del individuo, tanto mayores serán sus capacidades para correr riesgos. Así, el agricultor rico puede experimentar en gran escala con nuevas semillas, sin saber cuan bien se adaptarán a las condiciones de sequía, inundación o cualquier otro riesgo agrícola. Pero los agricultores que viven cerca del nivel de subsistencia son renuentes en extremo a abandonar el uso de semillas que saben que producen un cierto rendimiento en muchas y variadas condiciones, por más pobre que sea este rendimiento por término medio, ya que no pueden correr el riesgo de que la nueva semilla, por fructífera que sea por término medio, les falle en un año determinado y les haga pasar hambre. Por otra parte, los más pobres, que no tienen nada que perder, suelen estar mejor dispuestos a correr riesgos que los más afortunados, que saldrían perdiendo si la suerte les fuera adversa. Así, el solo rumor del descubrimiento de oro a cien kilómetros de distancia es probable que traiga más a los desocupados que a los que ya cuentan con una fuente moderada de ingresos, que no recuperarían sino encontraran el metal codiciado. Por lo tanto, el espíritu de correr riesgos se encontrará más a menudo en sociedades muy ricas, o muy inseguras económicamente, que en las que gozan de una moderada prosperidad.

La diferencia de tradición es probablemente más importante. En las escuelas inglesas del siglo XX, más de un orador, en la ceremonia del fin de curso, incita a los graduados a que cultiven el espíritu de aventura en vez de conformarse con los empleos seguros, recordando quizás, de paso, a Drake, a los Isabelinos y la espléndida tradición inglesa del espíritu de empresa. No se pronunciaban semejantes discursos en la Inglaterra del medioevo; ni tampoco actualmente en Marruecos o Siam. Y del espíritu de aventura podemos decir lo mismo que señalamos al hablar del trabajo; hay países en que se le considera una virtud y hay otros en que no. Es igualmente difícil explicar las diferencias de tradición. Se supone que los países que viven de ocupaciones expuestas a las veleidades de la fortuna aprenden a temer menos los riesgos. Pero todas las ocupaciones son arriesgadas. La vida del agricultor de la India, con incertidumbre en cuanto a la lluvia, es tan riesgosa que la que se dedica a la pesca o al comercio con el extranjero. Cualquiera que sea su origen, la tradición probablemente se alimenta a sí misma, en el sentido de que los países que tienen detrás de sí una carrera de éxitos en lo tocante al correr riesgos sienten también una confianza en las posibilidades de éxito de la que carecen otras naciones.

Un aspecto particularmente importante del correr riesgos en una economía en proceso de desarrollo es la buena disposición a cambiar de ocupación. En el caso extremo de una economía fundada en el nuevo rango o posición, el sistema de castas trata de obligar al hombre a que desempeñe la ocupación en el seno de la cual nació, y su padre antes de él (salvo en el caso en que todas las castas se dediquen a la agricultura); y aún en sociedades que no reconocen castas, los fuertes sentimientos familiares y filiales pueden atar a los hijos a una ocupación para la que no tienen talento, o que está cayendo en desuso. Aparte de los sentimientos familiares, se puede también sentir un afecto especial por el oficio que se le ha enseñado a uno, y una natural repugnancia a abandonarlo, aun para dedicarse a una ocupación más provechosa. Son estos asuntos respecto de los cuales varían también las tradiciones de las diversas comunidades; algunas dan por sentado que las personas permanecerán en una misma ocupación toda su vida, preferentemente en la que tuvo su padre, en tanto que otras fomentan un espíritu más aventurero. El cambio de ocupación es particularmente difícil cuando supone abandonar el lugar en que se ha vivido y fijar residencia en otra parte. Sin embargo, el crecimiento exige constantemente movimientos de esta clase: se descubren nuevos recursos en regiones de escasa población; o se agotan los recursos de las viejas regiones; o algún cambio en la demanda o en la oferta altera el valor de los recursos conocidos...

La creación del hábito [de trasladarse de un lugar a otro] en grande usualmente requiere que se ejerza cierta presión. En los países agrícolas en que todo el mundo tiene tierra suficiente para vivir es muy difícil convencer a la gente para que se traslade aún a lugares donde las oportunidades son mucho mejores, a menos que ocurra algo que ponga en peligro su seguridad en el terruño. Esto puede ser la amenaza de hambre o sobrepoblación, o el comienzo de alguna guerra o de alguna catástrofe natural. O, como en África, los gobiernos pueden añadir la presión de los impuestos, o de quitarles las tierras a los indígenas, o de la fuerza para obligar a salir de sus reservaciones y trabajar como asalariados. Los economistas ingleses de la escuela clásica estudiaron el efecto de la primogenitura y concluyeron que su efecto consistía en obligar a todos, salvo el heredero, a ser más emprendedores y movibles. Probablemente también tienen importancia los nexos familiares: si puede confiar en ayuda de un amplio círculo familiar, el individuo hará menos esfuerzo por sí solo y no deja de tener significado el que rara vez se encuentren asociados sistemas de familias extensas y un rápido desarrollo económico...

Con frecuencia, los que han sido trasladados exigen regresar. Según dicen, extrañan a sus amigos, y las calles y ruidos de la ciudad; en realidad, les desagrada los viajes más largos para asistir al trabajo, y que no existen suficientes cines, casas de recreo y otras instituciones en torno de las cuales organizar una nueva vida comunal. La frustración es mucho menor cuando las fábricas se sitúan en los nuevos suburbios, cuando grupos de amigos y familiares se trasladan conjuntamente, y cuando se dispone de todos los servicios necesarios para crear una nueva vida comunal. Con frecuencia, las tierras que se entregan a los colonos carecen de servicios, no tienen caminos ni abastecimiento de agua; los colonos se escogen al azar, sin importar la experiencia agrícola o los recursos de capital; y se les abandona a sus propias fuerzas sin ninguna asistencia, ayuda u organización. La experiencia de Indonesia es particularmente instructiva. Antes de 1937 el gobierno ofreció trasladar javaneses a Sumatra, donde les dio tierra y crédito; sin embargo, muy pocos quisieron ir. Posteriormente, se decidió que los colonos llegaran justamente antes de la cosecha y que durante las primeras semanas vivieran y trabajaran como peones de los colonos establecidos previamente en un lugar. Esto les permitió ganar algún dinero, aclimatarse al nuevo país, recibir consejos sobre el lugar y establecer relaciones útiles. El sistema estableció también que los nuevos colonos, a su vez, recibirían la ayuda necesaria al momento de levantar las cosechas. Como resultado, la cifra anual de inmigrantes casi se duplicó entre 1936 y 1940, y fue en aumento cada año, a pesar de que el gobierno redujo sustancialmente la asistencia financiera que prestó a los inmigrantes.

Si bien es cierto que es más probable que el individuo tenga éxito si está dispuesto a trasladarse a donde las circunstancias lo requieran, no es necesario, para el crecimiento económico, que todos quieran hacerlo. Las condiciones económicas cambian con relativa lentitud y marginalmente, de modo que sólo es indispensable que algunas personas, generalmente un pequeño porcentaje anual, tengan la voluntad de trasladarse. Pero, aun esta pequeña proporción sólo estará dispuesta a trasladarse en el caso de que el atractivo de las nuevas regiones se combine con una tradición de movilidad, o fuertes presiones en el lugar de origen.

La misma observación puede hacerse, en gran medida, a todos los demás aspectos de la "aventura". El crecimiento económico no exige que todos sean aventureros, pero sí que exista un número conveniente de innovadores. Esto, a su vez, depende en parte de la recompensa o prestigio que se pueda adquirir mediante la realización de alguna feliz innovación. En toda comunidad existen personas que se inclinan naturalmente a experimentar nuevas técnicas, nuevos productos o nuevas formas económicas, desafiando la opinión establecida a los intereses creados. Algunas sociedades las admiran y alientan, en tanto que otras las consideran como piratas que hay que combatir; pero el crecimiento económico depende en gran medida del grado en que la atmósfera social alimente a tales personas y las deje en libertad de acción...[20]

Reflexiones (5)

Para aquellos de nosotros que hemos sido enseñados que tales características como competencia, correr riesgos, movilidad, e independencia de los lazos familiares son la esencia del "hombre moderno y libre", los pasajes anteriores no son más que la descripción de un proceso de liberación. Sin duda, para que se produzca el verdadero progreso, la humanidad tiene que liberarse de las múltiples restricciones de su niñez. ¿Pero Lewis está describiendo realmente la liberación? ¿El "hombre moderno" está libre o simplemente ha trocado un juego de cadenas por otro?

El capítulo de Lewis "La voluntad para economizar" termina con algunas páginas sobre los recursos y la manera en que la gente responde a la riqueza o la pobreza de los recursos naturales. Después continúa con un capítulo sobre las instituciones económicas y desarrolla en similar detalle su tesis que "las instituciones promueven o restringen el crecimiento según la protección que ofrecen al esfuerzo, según las oportunidades que proveen para la especialización, y según la libertad de movimiento que permiten."[21] Después hay otros capítulos sobre el conocimiento y el flujo de capital. Sin embargo, terminaremos aquí nuestro análisis de *Teoría del Desarrollo Económico*. Le hemos presentado suficientes pasajes del libro para permitir que perciba muchas de las fortalezas y debilidades del tipo de discurso que representa. Indudablemente sus análisis en grupo le ayudarán a ordenar sus reacciones tanto positivas como negativas frente a los argumentos de Lewis de una manera razonada. Un sentimiento que se espera que este capítulo haya inducido en usted es el de desagrado, y descontento con la mezcla de datos obvios, opiniones personales, y observaciones objetivas que desarrolla con un lenguaje que empaña los límites entre la ideología y la ciencia. A la luz de los comentarios de este capítulo, debe considerar cómo desea suplir o modificar el ensayo que está preparando como parte de su estudio de esta unidad.

Capítulo 3

Los economistas pioneros en el campo de desarrollo tuvieron que enfrentar un doble desafío. Por una parte, tuvieron que crear una teoría y aplicarla a un conjunto muy diverso de circunstancias con las cuales apenas comenzaban a familiarizarse. Por otra, tuvieron que convencer a su propia gente y líderes políticos acerca de la importancia de la empresa en la que, esperaban ellos, el mundo entero se embarcaría. Este segundo desafío les obligó a moldear de nuevas maneras el entendimiento de la vida que poseía el público en las llamadas naciones subdesarrolladas, y a crear el clima político en el que los tomadores de decisiones estarían dispuestos a asignar recursos a un número creciente de programas de desarrollo. Un mero vistazo a las imágenes degradantes "de los pobres" que se propagan actualmente en los medios de comunicación y una revisión rápida de las cifras que representan los recursos financieros despreciables que asignan los gobiernos de las naciones ricas al alivio de la pobreza nos debería convencer acerca de la extrema dificultad de esta tarea entonces y ahora.

Debemos sentir simpatía, entonces, para los esfuerzos de estos pioneros para explicar el "desarrollo" al público y a los líderes políticos de sus países natales. Ninguna cantidad de simpatía, sin embargo, nos puede cegar en cuanto a la insuficiencia de las ideas que optaron por promover. Una vez más, cualesquiera que hayan sido sus propias inclinaciones espirituales, se enfocaron casi exclusivamente en el lado material de la vida, y al hacerlo, privaron a la empresa que lanzaron de las fuerzas espirituales que podían haber garantizado el éxito.

Un libro publicado en 1963 por Robert L. Heilbroner ofrece percepciones valiosas acerca de la seriedad de los llamados que se hacían en ese tiempo, así como las deficiencias de sus conceptos implícitos. Será muy provechoso familiarizarse con algunos pasajes de este libro titulado *El gran ascenso: la lucha por el desarrollo económico en nuestro tiempo.*

Heilbroner comienza su libro con una apreciación del ritmo acelerado de la historia.

> Nada llama más la atención, cuando comparamos los acontecimientos de nuestro tiempo con los de hace sólo una generación, que el cambio extraordinario acaecido en la escala de los sucesos mundiales. Es como si el familiar noticiero cinematográfico de la historia hubiera cedido su lugar a una gigantesca pantalla tridimensional, como si los bastidores del teatro, antes en tinieblas, se hubieran iluminado ahora por una inmensa expansión de la pantalla sobre la que se nos proyecta la historia. Y esta sensación de cambio en la escala no es meramente una ilusión basada en la distancia que nos aleja del pasado. Durante los años de mediados del siglo XX hemos sido espectadores reales de una dilatación sin precedente de los asuntos humanos, una dilatación que bien podría parecer en tiempos venideros uno de los mayores desbordamientos de la historia humana.[1]

Al continuar con su análisis, sin embargo, comienza a revelar una visión bastante parcializada de los participantes en el drama que él observa desplegándose en todo el planeta.

> Por eso es ilustrativo comparar el alcance de los sucesos de hace veinticinco años con el de los acontecimientos de ahora. A Occidente le parecía que la cadena de sucesos que condujeron a la segunda Guerra Mundial alcanzaba al mundo entero. Y con todo, lo que ahora nos sorprende no es cuán amplio sino cuán circunscrito y limitado era el escenario de la historia de aquellos días. Mientras Europa y los Estados Unidos se agitaban al borde de un supremo conflicto histórico, al menos ante los ojos de los occidentales, las zonas más vastas y más pobladas del Oriente

dormitaban en su mayor parte. La India, que forcejeaba débilmente con sus ataduras británicas, parecía un Gulliver narcotizado. China, que cuenta con la cuarta parte de la población del globo, era violada militarmente, rendida por un agotamiento total. La América Latina, aparte de su sombría crónica de golpes de estado y de explotación, era, por todos los conceptos, un cero en la historia. África languidecía en el olvido. El Cercano Oriente se pudría poco a poco ante la indiferencia general.

No fue sólo por su pasiva relación con la guerra que se aproximaba por lo que estas zonas quedaron en gran parte fuera de la pantalla de la historia. De importancia mucho mayor fue su existencia pasiva en tiempos de paz. No sin razón el noticiero cinematográfico de lo que estaba sucediendo se refería, casi exclusivamente, a Rusia, a Europa y a los Estados Unidos, porque en el resto del mundo reinaba un profundo sopor. Si las poblaciones de los grandes continentes del Oriente y del Sur padecieron algo, sus padecimientos produjeron un cambio pequeño insignificante en el carácter de la civilización del siglo XX. Si los pueblos de Asia, de África y de la América Latina abrigaban aspiraciones individuales, éstas no influían para nada en su común condición de vida. Y en cuanto que la "historia" consiste en una conciencia política, económica y social, común, que llega a ser parte de las biografías de millones de seres humanos, contribuyendo a formar esas biografías y a darles un propósito común, bien puede decirse que la mayor parte del mundo subdesarrollado no tiene historia.[2]

Con este trasfondo, Heilbroner define el gran ascenso, el "primer acto verdadero de la historia"[3]:

Fue al llenarse este vacío cuando se produjo ese fenómeno, muy cercano a la explosión, de la historia de nuestros tiempos. Y no es sólo la creciente actividad, mucho menos la violencia y el desorden, tan sobresalientes ahora en Oriente y en el Sur, lo que caracteriza esta nueva era. La violencia y el desorden no son nuevos en estas tierras. Lo que es nuevo, lo que impele a estas zonas a una historia de tal género que no puede describirse ya según la cronología tradicional de una lucha personal por el poder, es un proceso interno que puede verse en todas las regiones que han despertado recientemente. Este es el proceso de desarrollo económico: esfuerzo de alcance mundial por librarse de la miseria y de la pobreza, y no menos del abandono y de la indiferencia, que hasta ahora han constituido la "vida" para la inmensa mayoría de los seres humanos.

No es mera retórica el hablar de este pretendido Gran Ascenso como del primer acto verdadero de la historia universal. Ciertamente sobrepasa en proporción y en alcance a cualquier empresa anterior del hombre. Para más de cien naciones el desarrollo económico significa la ocasión de convertirse en una entidad nacional, de vivir en la crónica de los sucesos registrados. Para más de dos mil millones de seres humanos significa algo más modesto y a la vez infinitamente más importante: la oportunidad de llegar a ser una entidad personal, simplemente de vivir. Y por encima y más allá de este inmenso efecto del desarrollo sobre las vidas que rige hoy, se agiganta incalculablemente su efecto mucho mayor sobre las vidas que ha de regir mañana.

Porque el Gran Ascenso no es simplemente una lucha contra la pobreza. El proceso que podemos llamar desarrollo económico es también, y a la larga principalmente, un proceso por medio del cual las instituciones sociales, políticas y económicas van ajustándose a la gran mayoría del género humano. Del resultado de este enorme acto dependerá el carácter de la civilización del mundo durante muchas generaciones venideras, no sólo en las naciones pobres y que tratan de abrirse camino, sino también en las ricas y privilegiadas. Sea cual fuere el resultado de la Guerra Fría—y en realidad, sea cual fuere el resultado de una Guerra Caliente—la civilización, o lo que de ella quede, reflejará cada vez más a las nacientes sociedades de las partes del mundo recientemente incorporadas.[4]

Reflexiones (1)

No cabe duda de que los esfuerzos desplegados por las naciones del mundo a fin de llevar la prosperidad a toda la humanidad constituyen una empresa significativa. Es uno de los esfuerzos de una época durante la cual se está moldeando la historia de la raza humana como una sola entidad. ¿Pero cómo se podría justificar la pretensión de Heilbroner de que la mayoría de los pueblos del mundo no han tenido una historia? Su marco para la acción social incluye los elementos que le ayudan a interpretar los procesos históricos. Tal vez tendrá que traer a la mente estos elementos y evaluar en su análisis de grupo la percepción fantástica de la historia humana presentada con tanta elocuencia y convicción en los párrafos anteriores.

El siguiente tema de exploración en *El Gran Ascenso* es el impacto de esta transformación en las naciones "desarrolladas". "Para Rusia, así como Estados Unidos y Europa," explica Heilbroner, este potencial histórico para desarrollo ha "añadido una nueva dimensión a la existencia geográfica, ha abierto un nuevo horizonte de conciencia popular, y, más que todo, ha presentado un nuevo espectro de problemas para la decisión política".[5]

> En parte reflejado una reacción espontánea ante el espectáculo humano del mismo Gran Ascenso. El nacimiento de aspiraciones de los que hasta ahora no tenían voz ni esperanza ha llegado hasta nosotros como un grito desde el abismo; el panorama de miseria y de desesperación que se ve en los rostros de los árabes, de los indios, de los africanos y de los bolivianos, que nos miran fijamente desde las páginas de las revistas y desde las pantallas de la televisión, nos ha impresionado como una mirada al infierno.
>
> Igual importancia han tenido las reacciones más consideradas de los jefes de nuestra nación. Dejando a un lado las simpatías humanas, se ha visto claramente que los Estados Unidos no podían ignorar el reto de esas zonas, que no sólo estaban "desarrollando" su economía, sino también formando las instituciones de sus futuras sociedades. Conforme ha ido prolongándose el empate con Rusia, se ha puesto de manifiesto cada vez más que es probable que la disputa mundial de las ideologías y de los sistemas de poder haya de decidirse, no por la derrota de una de las partes, sino por el curso que adopten los acontecimientos entre las sociedades todavía en formación del mundo en desarrollo. Así pues, la preocupación moral y el propio interés nacional nos han impulsado, al principio con vacilación, luego con creciente dedicación, a apoyarse el desarrollo económico.
>
> A decir verdad, la respuesta no ha sido unánime. Se han hecho acusaciones de que "se despilfarra" la riqueza norteamericana en "propósitos inútiles" y han surgido disputas en torno a los programas de ayuda al exterior. Ninguna administración, ni republicana ni demócrata, ha tenido éxito aún en obtener del Congreso toda la ayuda al exterior que había solicitado. Y con todo, lo que llama la atención, si volvemos la vista atrás, no es lo poco, sino lo mucho que se ha logrado...[6]

Por más optimista que parezca ser Heilbroner acerca de lo que se ha logrado, especialmente en Estado Unidos, siente la obligación de afirmar que es "seriamente y aun peligrosamente insuficiente." La causa principal de esta deficiencia, según él, es la falta de entendimiento.

> En otras palabras, el error de nuestra respuesta deriva de nuestra tendencia a considerar el Gran Ascenso en relación con el medio norteamericano, a interpretar sus inclinaciones, sus posibilidades y sus características, dentro del marco de la experiencia económica, social y política norteamericana. En su forma más simple, esta tendencia se manifiesta en la interpretación del Ascenso como una especie de proceso mundial de norteamericanización, como una lenta, pero segura ascensión evolutiva, por la que los pueblos de Egipto, de la India y de Bolivia van haciéndose poco a poco más "semejantes a nosotros". Al leer algo acerca del desarrollo en las

> revistas y en los diarios populares, nos enteramos de la cálida respuesta de simples aldeanos a la desinteresada amistad de los representantes de nuestro Cuerpo de Paz y de su admiración ante la manifiesta superioridad de la técnica y de los materiales norteamericanos, y nos sentimos inclinados a pensar que si no fuera por las maquinaciones de los comunistas y por los errores de nuestros diplomáticos habría una natural inclinación hacia los sistemas norteamericanos, una aceptación espontánea de las ideas norteamericanas.[7]

Por supuesto, el autor admite que no todo el mundo es partidario de una apreciación tan superficial del *gran ascenso*, pero encuentra que aun las percepciones más sofisticadas sufren de una "desatención a la posibilidad de que las tendencias, capacidades y características del Gran Ascenso puedan estar muy alejadas de nuestra propia experiencia—y pueden ser, de hecho, muy antiamericanas".[8]

> De modo curioso, este enfoque norteamericano del problema tiene en su favor muchas cosas que lo hace recomendable a primera vista. Alienta nuestra buena voluntad, nuestro entusiasmo, nuestro deseo de aceptar un reto formidable. Establece una natural congruencia entre nuestra ayuda al desarrollo y nuestra posición en la Guerra Fría, capacitándonos, de este modo, para llegar a claras conclusiones morales en nuestra ayuda al desarrollo por motivos humanitarios.
>
> De ahí que uno vacile en poner en tela de juicio actitudes que sirven para unirnos en la causa de una lucha grandiosa y de suma importancia. El problema está, sin embargo, en que el punto de vista norteamericano sobre el desarrollo, a pesar de toda su utilidad en la hora actual, nos prepara mal para lo que viene por delante. Nos capacita para estar "a favor" del desarrollo ahora, que gran parte de lo que presagia para el mañana no se puede ver desde el punto de vista norteamericano. Crea un marco mental y un conjunto de normas que serán bastante provechosas durante unos cuantos años, cuando el Gran Ascenso comience a dominar verdaderamente el curso de la historia del mundo. En pocas palabras, nuestro concepto actual del desarrollo suscita acciones y actitudes que poseen todas las virtudes, menos la de resultar correctas a la postre.[9]

Entonces, Heilbroner se dedica a ayudar al lector a "formar otra actitud hacia el Gran Ascenso—una actitud que, se espera, resistirá la prueba del futuro con más elasticidad."[10] Sus primeras observaciones pueden ser resumidas de la siguiente manera:

1. El desarrollo económico de no es principalmente un proceso económico, sino político y social.
2. Los cambios políticos y sociales requeridos para el desarrollo económico tienden a ser revolucionarios de naturaleza.
3. El desarrollo económico no es un proceso que engendra contento social.
4. El *gran ascenso* no tiene asegurado el éxito.
5. El precio del desarrollo probablemente podrá ser el autoritarismo político y económico.

Reflexiones (2)

La experiencia de las últimas décadas indica que las observaciones de Heilbroner, resumidas en los cinco puntos anteriores, en verdad eran válidas. Puede ser útil para usted, sin embargo, analizar en su grupo las causas que, a nombre del desarrollo, introdujeron sistemáticamente a las naciones del mundo, las contradicciones de las cuales padece actualmente. ¿Heilbroner estaría de acuerdo con su lista y análisis de estas causas?

A fin de aumentar el entendimiento de sus lectores acerca de la naturaleza del desarrollo económico, Heilbroner trata de describir para ellos lo que significa el subdesarrollo para los dos mil millones de seres humanos—ahora mucho más—para quienes no es una estadística sino una experiencia vivida de la vida diaria.

> No es fácil efectuar este salto mental. Pero intentémoslo imaginando cómo una familia norteamericana típica, que vive en una pequeña casa de las afueras de la ciudad, con ingresos anuales de seis o siete mil dólares, podría transformarse en una familia igualmente representativa del mundo subdesarrollado.
>
> Comenzamos invadiendo la casa de nuestra familia norteamericana imaginaria, para despojarla de su moblaje. Todo desaparece: las camas, las sillas, las mesas, el aparato de televisión, las lámparas. Dejaremos a la familia algunos cobertores viejos, una mesa de cocina, una silla de madera. Juntamente con los armarios desaparecen las prendas de vestir. Cada uno de los miembros de la familia puede conservar en su "guardarropa" su traje o su vestido más gastado, una camisa o una blusa. Permitiremos que el jefe de la familia tenga un par de zapatos, pero ni uno siquiera para la esposa y los hijos.
>
> Pasamos a la cocina. Se han retirado los utensilios, así que nos dirigimos a las alacenas y a la despensa. Pueden permanecer una caja de fósforos, un pequeño saco de harina, un poco de azúcar y un poco de sal. Hay que rescatar en seguida unas cuantas patatas enmohecidas que están ya en el bote de la basura, porque en gran parte constituirán la cena de esta noche. Dejaremos un puñado de cebollas y una fuente de alubias secas. Nos llevaremos todo lo demás: la carne, las verduras frescas, los productos enlatados, los bizcochos, las confituras.
>
> Ya hemos despojado la casa: hemos deshecho el cuarto de baño hemos cortado el agua corriente, hemos arrancado los cables conductores de la electricidad. Ahora vamos a quitar la casa. La familia está amontonada, pero su situación es mucho mejor que en Hong Kong, donde, como nos dice un informe de las Naciones Unidas, "no es raro que una familia de cuatro o más miembros viva en el espacio que puede ocupar una cama, es decir, sobre una tarima que sirve de cama y el espacio que ocupa, a veces en dos o tres filas, separados solamente por unas cortinas".
>
> Pero sólo hemos comenzado. Todas las demás casas de la vecindad también han desaparecido; nuestro suburbio se ha convertido en una barriada de casuchas. Con todo, nuestra familia puede sentirse afortunada, porque tiene un refugio; en Calcuta 250 mil personas no tienen ni siquiera eso y viven simplemente en las calles. Nuestra familia está ahora al nivel de la ciudad de Cali, Colombia, donde, como escribe un funcionario del Banco Mundial, "se calcula que solamente sobre la falda de una colina la población de una barriada alcanza la cifra de 40 mil habitantes, sin agua, sin instalación sanitaria, ni luz eléctrica. Y no todos los pobres de Cali tienen esa suerte. Otros han construido sus chozas cerca de la ciudad, en terrenos que quedan debajo del nivel de la riada alta. Lo que está más cerca de esta gente es el albañal descubierto de la ciudad, una corriente de aguas negras que fluyen a través de sus casuchas cuando crece la riada".
>
> Y todavía no hemos degradado a nuestra familia norteamericana al nivel en que se vive en la mayor parte del globo. Ahora tienen que desaparecer los medios de comunicación. No más diarios, ni revistas, ni libros (sin que se los eche de menos, puesto que a nuestra familia tenemos que quitarle también la cultura). En cambio, vamos a permitir que en nuestra barriada de tugurios haya un aparato de radio. El promedio de posesión de aparatos de radio en la India es de uno por cada 250 personas; pero, puesto que la mayoría de los aparatos de radio pertenece a gente de las ciudades, nuestra concesión es justamente generosa.
>
> Ahora hay que quitar los servicios públicos. Ya no hay cartero, ni bomberos. Hay una escuela, pero está a cinco kilómetros de distancia, y consta de dos aulas, que no están demasiado atestadas, puesto que solamente la mitad de los niños de la vecindad van a la escuela. Por supuesto que no hay cerca ni hospitales ni médicos. La clínica más próxima dista dieciséis kilómetros, y es

atendida por una partera. Se puede llegar a ella en bicicleta, suponiendo que la familia tenga una, lo cual no es posible. O podría irse en autobús, aunque no siempre dentro, pero ordinariamente hay espacio sobre el techo.

Llegamos por fin al dinero. Dejaremos a nuestra familia unos ahorros de cinco dólares. Esto evitará que nuestro jornalero tenga que sufrir la tragedia de un campesino iranio que se quedó ciego porque no alcanzó a reunir la cantidad de tres dólares, noventa y cuatro centavos, que él, erróneamente, juzgó necesarios para lograr la admisión en un hospital, donde podría haberse curado.

Mientras tanto el jefe de nuestra familia tiene que ganarse el sustento. Como labrador, con poco más de una hectárea de tierra laborable, puede lograr el valor equivalente de cien a trescientos dólares con las cosechas de un año. Si es arrendatario, lo cual es más que probable, una tercera parte de su cosecha, poco más o menos, pasará a manos del propietario de la tierra y otro diez por ciento al prestamista local. Pero habrá bastante para comer, o casi bastante. El cuerpo humano necesita un ingreso de 2 mil calorías, por lo menos, para reponer la energía gastada por sus células vivas. Si a nuestro norteamericano desplazado no le va mejor que a un labriego indio, el promedio de su reabastecimiento de calorías no superará la cifra de 1700 a 1900. Su cuerpo, como cualquier máquina provista insuficientemente de combustible, se desgastará. Esta es la razón por la que en la India el promedio de la vida al nacer es hoy inferior a cuarenta años.

Pero los hijos pueden ayudar. Si tienen suerte, pueden encontrar trabajo, y así, ganar un poco de dinero para aumentar los ingresos de la familia. Por ejemplo, podrían emplearse como los niños de Hyderabad, Pakistán, afianzando los extremos de las ajorcas con una pequeña llama de nafta, tarea fácil que pueden hacer en casa. Desde luego, el salario es pequeño: 8 annas (aprox. 10 centavos de dólar) por unir ajorcas. Esto es, ocho annas por una gruesa de ajorcas. Y ¿si no pueden encontrar trabajo? Bueno, entonces, pueden recoger la basura, como hacen los niños en Irán, quienes, en épocas de hambre, buscan en el excremento de los caballos los granos de avena no digeridos.

Y es así como hemos hecho bajar a nuestra familia norteamericana típica hasta el fondo mismo de la escala social. Un fondo, sin embargo, en el que podemos hallar, quitando o poniendo cien millones de personas, a mil millones de almas. De los mil millones restantes, que habitan las zonas atrasadas, la mayor parte están ligeramente mejor, pero no mucho; unos pocos viven cómodamente y un puñado son ricos.

Desde luego, ésta no es más que una vaga idea de lo que es la vida en los países subdesarrollados. No es la vida misma. Falta todavía aquello que el subdesarrollo lleva consigo, así como las cosas que faltan en él: el olor a orín de la pobreza, el espectáculo de las enfermedades, las moscas, las cloacas abiertas. Y también falta un suavizador sentido de intimidad. Aun en una sepultura tiene la vida sus pasiones y sus placeres. Un cuadro viviente que repugna a los ojos norteamericanos es menos repulsivo para ojos que jamás han conocido otro. Pero da una idea general. Comienza a añadir rasgos de realismo a las estadísticas, por las que se mide ordinariamente el subdesarrollo. Cuando se nos dice que la mitad de la población del mundo posee un nivel de vida "inferior a los cien dólares al año", es eso lo que las cifras quieren decir.[11]

Reflexiones (3)

Es ingenioso el artificio que utiliza Heilbroner para traer a la atención de los norteamericanos el significado de la pobreza, y su descripción en verdad deja una profunda impresión. Pero, por precisa que sea la descripción física ¿esto es lo que significa la pobreza? ¿Esto es todo lo que hay para decir acerca de las masas materialmente pobres de la humanidad? Suponemos que sus sensibilidades han sido insultadas y esperamos que esté un poco enfurecido. Ésta es una buena oportunidad para que escriba unos pocos párrafos para describir las condiciones de enormes

números de seres humanos quienes, sin duda, han sido negados los beneficios materiales de la civilización actual.

Una revisión del mundo, realizada para preparar un mapa del desarrollo, le convence a Heilbroner de la increíble "diversidad de condiciones con las cuales el desarrollo económico deberá luchar". Sin embargo, también encuentra aspectos comunes y los describe en mucho detalle. No es necesario examinar a fondo el análisis que hace Heilbroner de los problemas comunes del "atraso", porque repite los pensamientos que eran corrientes en ese tiempo; ya vimos una muestra en un capítulo anterior. Compara la productividad de la gente de varios países, especialmente en la agricultura, y muestra qué bajas que son las tasas correspondientes en las naciones pobres. Como se podría esperar, sigue la pista del problema hasta las actitudes e instituciones sociales y, sobre todo, la falta de capital, "las máquinas, las líneas de energía eléctrica, los motores, las grúas, los almacenes, las fábricas, los generadores mediante los cuales se puede dar a los hombres y los recursos la capacidad de producir más que el diminuto flujo de productos que la naturaleza cede a las manos vacías y equipos primitivos."[12] Este capital debe ser acumulado mediante el ahorro, e, inicialmente, debe recibir un impulso de la ayuda internacional. Pero los cálculos razonables demuestran que el problema de la acumulación de capital es en verdad enorme, especialmente si se lo examina dentro del contexto de las presiones aplicadas por el crecimiento poblacional. El problema del subdesarrollo es, entonces, complejo y con causas múltiples: "No es solo una falta de capital, o solo las costumbres atrasadas, o solo un problema poblacional, o aun solo un problema político, que pesa sobre las naciones más pobres. Es una combinación de todos estos, cada uno agravando al otro. Los contratiempos del subdesarrollo se alimentan mutuamente; no se puede atacar fácilmente uno de los grillos del subdesarrollo sin luchar contra todos ellos."[13]

Pero es posible siquiera el desarrollo económico, Heilbroner invita a sus lectores a preguntar. "Es decir dado el punto de partida, la productividad deficiente, la falta de capital, las presiones poblacionales —en breve, todas las variables económicas de la ecuación de desarrollo— ¿es posible llegar a un pronóstico económico esperanzado de la producción e ingresos en las naciones en desarrollo?"[14] Y si es posible el desarrollo, sigue preguntando, "¿Cómo puede una nación tratar de montar su ofensiva económica? ¿Cuáles son las fuerzas económicas que pueden ser aprovechadas, qué son los cambios necesarios y adiciones al esfuerzo colectivo nacional? En una palabra, ¿cómo puede una nación levantarse por esfuerzo propio?"[15] Su respuesta principal a estas preguntas es verdaderamente fascinante:

> Por lo que hemos aprendido acerca del aspecto estrictamente económico del subdesarrollo, conocemos ya lo que debe ser proceso esencial de la expansión económica. Debe consistir en elevar el bajo nivel de la productividad, que en toda zona subdesarrollada constituye la causa económica inmediata de la pobreza. Este bajo nivel de productividad, como hemos visto, debe atribuirse en gran parte a la falta de capital, inherente a una nación atrasada. De ahí que, si tal nación ha de crecer, si ha de acrecentar su producción de alimentos, si ha de ampliar la escala y la variedad de su industria, es obvio que su tarea inicial es edificar un capital. A la escasa capacidad productiva de manos vacías y de torsos doblegados debe sustituir el enorme sistema de las máquinas, de la energía, del transporte, del equipo industrial de toda clase.
>
> Pero ¿cómo puede comenzar una nación atrasada a acumular el capital que tan desesperadamente necesita? La respuesta no es diferente para un país atrasado que para un país avanzado. En toda sociedad, el capital se hace por medio del ahorro. Esto no significa necesariamente que haya de ponerse el dinero en el banco. Significa que hay que ahorrar en el sentido "real" de la palabra, tal como la usa el economista. Significa que una sociedad debe abstenerse de emplear todos sus materiales y energías actuales para satisfacer sus necesidades presentes, por muy urgentes que éstas sean. Ahorrar es el acto por el cual una sociedad exonera

una parte de su trabajo y de sus recursos materiales de la tarea de proveer al presente, para que ambos puedan aplicarse a construir el futuro. También como lo definiría un economista ahorrar significa librar el trabajo y a los recursos de la producción de bienes de consumo, para poder aplicarlos a la producción de bienes de capital.

Este ahorro del esfuerzo productivo dirigido a satisfacer las actuales necesidades de consumo, para dar lugar al esfuerzo dirigido hacia el futuro, no presenta un problema agobiador para una nación rica. Pero el problema es diferente en un país abatido por la pobreza. ¿Cómo puede frenar sus actuales actividades para el sostenimiento de la vida un país que está consumiéndose de hambre? ¿Cómo puede un país, cuyo 80 por ciento escarba la tierra en busca de alimento, reencauzar sus energías para construir presas y carreteras, canales y casas, andenes para ferrovías y fábricas, que, aunque son indispensables para el futuro, no pueden comerse hoy? El labriego que cultiva fatigosamente su infinitesimal parcela puede ser el símbolo viviente del atraso, pero al menos produce las raíces y el arroz que lo mantienen con vida. Si él hubiera de edificar un capital —trabajar en la construcción de una presa o excavar un canal— ¿quién lo alimentaría? ¿quién ahorraría al superávit, si el superávit no existe?

En compendio éste es el problema fundamental ante el que se encuentra la mayor parte de los países subdesarrollados y que a primera vista parece carecer de resolución. Sin embargo, si ahondamos en él, hallamos que la situación no es completamente tan irremediable como parece. Porque un gran número de campesinos que aran la tierra no están sólo alimentándose; más bien, al hacer esto, también están robando a sus vecinos. En la mayor parte de las zonas subdesarrolladas, como hemos visto, la aglomeración de campesinos en la tierra ha dado como resultado la disminución de la productividad agrícola, mucho más baja que la de los países avanzados...

Ahora comenzamos a vislumbrar una respuesta al dilema de las sociedades subdesarrolladas. En casi todas estas sociedades hay un solapado y oculto excedente de trabajo que, si se le apartara del campo, podría emplearse en la edificación de capital. Se trata, desde luego, de un capital especial y bastante modesto: un capital caracterizado principalmente por grandes proyectos que pueden llevarse a cabo con trabajo y un equipo elemental: carreteras, presas, andenes de ferrovía, sencillas construcciones de casas, canales de irrigación, albañales. Aunque modestos, tales apuntalamientos de “capital social” son esenciales, si es que se quiere asegurar firmemente una estructura posterior de capital industrial más complejo—máquinas, equipo para el manejo de materiales, y otros semejantes. De este modo, separando del trabajo del campo la mano de obra no productiva, resulta posible una primera tentativa de vital importancia sobre el problema de la falta de capital.

No queremos decir, naturalmente, que la población rural haya de ser trasladada en masa, literalmente, a las ciudades, donde ya hay un congestionamiento causado por el desempleo. Más bien, pretendemos decir que el bajo nivel de la agricultura oculta una reserva de trabajo y también de alimentos para mantener ese trabajo. Reduciendo el número de agricultores, una sociedad atrasada puede formar una fuerza de trabajo aprovechable para la construcción de carreteras y presas, sin que esta transferencia a la formación de capital afecte negativamente la producción agrícola.

Esta extraordinaria hazaña de destreza yace en el meollo del aspecto económico del desarrollo. Mas no es, sin embargo, una proeza económica simplemente; tiene también íntima relación con otro proceso que yace en el núcleo social del desarrollo. Nos referimos a la reforma agraria. Porque, después de todo, no se trata simplemente de ir y “mover a la gente” de una sociedad viva. Primero hay que arrancar las hondamente enraizadas instituciones legales y sociales de la posesión de tierras, de las relaciones entre inquilino y arrendador y entre prestamista y campesino. Hay que echar por tierra, muchas veces a pesar de la firma oposición de las clases terratenientes, privilegios del antiguo sistema que aún siguen en pie. Y así es como la mecánica del desarrollo económico nos introduce inmediatamente en los problemas sociales y políticos del desarrollo.

Pero ahora podemos ver también algo más de gran importancia. Podemos ver que la reforma agraria no es solamente una cuestión de justicia, que no se trata solamente de librar el campesino del dominio de su señorío feudal o de un prestamista avaricioso. Tiene que ser también un paso con una finalidad determinada, un paso hacia la formación de unidades agrícolas bastante grandes como para que puedan ser cultivadas científicamente con el fin de obtener una alta producción. La reforma agraria que simplemente fragmenta grandes latifundios para distribuir minúsculas parcelas es, a lo más, un mero paliativo político para un país subdesarrollado. Hasta puede ser que, económicamente, signifique un retroceso hacia la fragmentación y la subdivisión ineficaz.

Sin embargo, volvamos ahora al problema económico inmediato. Ya hemos visto como una sociedad subdesarrollada puede aumentar su producción agrícola y "encontrar", al mismo tiempo, los medios de trabajo que necesita para las tareas del desarrollo. Pero ¿dónde está el ahorro—la reserva de bienes de consumo—de que hablábamos? Esto nos lleva a dar un segundo paso indispensable en nuestro proceso de formación de capital. Una vez que se ha elevado la producción agrícola por medio de la creación de granjas más grandes (o por el mejoramiento de las técnicas en las granjas que ya existen) hay que reservar parte de la producción resultante.

En otras palabras, en tanto que el campesino que permanece en el campo produce ahora más, no puede gozar de su producción acrecentada consumiendo toda su cosecha, sino que hay que sacar de la granja el aumento de la producción individual. El campesino afortunado debe ahorrar el excedente de la cosecha recogida y compartirla con sus primos, sobrinos, hijos e hijas, que antes no producían y que trabajan en los proyectos para la formación de capital.

No es de esperarse que un campesino hambriento haga esto de buena gana. Más bien, el gobierno de un país desarrollado debe disponer esta fundamental redistribución de los alimentos por medio de impuestos de varias clases, o por medio de un traslado obligatorio. Por tanto, es posible que en las primeras etapas de un programa de desarrollo próspero no se vea un aumento en el consumo de alimentos por parte del campesino, aunque debe haber un incremento en un producto alimenticio. En cambio, lo que es probable que se note es una organización más o menos eficaz y, a veces rigurosa, para asegurar que la porción de este aumento de la producción se "economice", es decir, que no se consuma en la granja, sino que se la emplee en mantener a los que trabajan en la formación del capital. Ésta es la razón por la que debemos ser muy discretos al valorar un programa de desarrollo, no midiendo el éxito del programa según el nivel de vida del campesino como individuo. Es posible que durante largo tiempo este nivel permanezca inmóvil, quizá hasta que los nuevos planes para la formación de capital comiencen a rendir frutos.

Lo que acabamos de bosquejar no es, lo repetimos, una fórmula de acción inmediata. En muchos países subdesarrollados, como hemos visto, el campo está repleto de desempleo, y el crear, de la noche a la mañana, una vasta y eficaz operación agrícola acarrearía una situación social intolerante. Ni es de creerse, además, que la creación de tal sector agrícola moderno pueda lograrse de la noche a la mañana. Los campesinos, por muy miserable que sea su situación, no se someten de buen grado a la readaptación radical de sus sistemas tradicionales, ni renuncian, sin protestar, a sus minúsculas propiedades, ni a su tradicional conexión con la tierra. En los países comunistas, la colectividad de las propiedades agrícolas las ha encontrado enconada oposición en todas partes. En países tan diferentes como Cuba, China, Polonia y Yugoslavia, las celosas tentativas para "reformar" la actitud y las costumbres campesinas han hallado firme resistencia, hasta el extremo del sabotaje. Ni tampoco han tenido mucho éxito métodos menos drásticos, tales como la formación de cooperativas, en la India, ante un fondo educativo y una experiencia técnica inadecuados.

Es, por tanto, muy probable que los cambios sociales necesarios para mejorar verdaderamente la agricultura presenten graves problemas a los gobiernos con mentalidad progresista, sean estos autoritarios o democráticos. Sin embargo, nadie puede escapar de la lógica del desarrollo. En casi todos los países atrasados, hay que elevar la producción agrícola, si es que ha de realizarse el desarrollo, no sólo para proveer de alimentos a la creciente población, sino, también, para crear una reserva de mano de obra para la formación de capital. De ahí que, por muy

> doloroso que sea el procedimiento, en casi todos los países en desarrollo son necesarios una amalgamación de pequeñas unidades agrícolas en otras mayores y un desplazamiento de una considerable proporción de campesinos. Con todo, es probable que el ritmo, según el cual se consiga esto, sea lento. A más y mejor, podemos imaginar el proceso como una transformación a largo plazo que ha de prolongarse durante muchos años. Nos muestra, sin embargo, que un mecanismo básico del desarrollo es la impulsión de una gran migración interna de las ocupaciones e intereses agrícolas, en los que se desperdicia la mano de obra, a las ocupaciones e intereses industriales y de otro género, de los que aquélla pueda cosechar una contribución neta para el progreso de la nación.[16]

Reflexiones (4)

Los pasajes que acabamos de citar deben haberle dejado con un sentimiento de intranquilidad. ¿Qué son, en el último análisis, las causas de la pobreza? La respuesta que se percibe parece ser que "las causas de la pobreza son los pobres mismos."[17] ¿Qué es la respuesta a la pobreza? "Los pobres deben ser obligados a producir más y a sacrificar más."[18] ¿Cómo surgen fórmulas simples de esta naturaleza de tantos individuos sinceros con mentes brillantes, como Heilbroner, que tienen acceso a tanta información?

Luego Heilbroner aborda la exploración del proceso de industrialización, pero no necesitamos estudiar sus argumentos aquí. Tenemos la ventaja de la retrospectiva y conocemos el resultado de la búsqueda ciega del tipo de metas de desarrollo que propusieron con tanta confianza los economistas de ese tiempo. En cierto sentido, no estamos en una posición—por lo menos no en esta unidad—para escudriñar los programas económicos mismos que fueron promovidos por las voces que dominaron el campo de desarrollo durante sus primeros años, y, en un grado menor, a través de las décadas. ¿Estamos justificados, sin embargo, si cuestionamos la validez de las suposiciones que hicieron con tanta certeza? ¿Sobre qué fundamento moral se apoyan estos intelectuales tan eminentes cuando hablan de las masas de la humanidad en los términos que encontró usted en los pasajes anteriores? ¿Cómo justifican esta descripción casual de la destrucción de la identidad y cultura de la gente? ¿Que perciben al mirar los rostros de otros seres humanos cuando no están vestidos con los trajes modernos, que hace que presenten imágenes tan indecorosas de miles de millones de personas? ¿Y por qué escogen mirar la vida tan estrechamente, reduciéndola a una serie de transacciones económicas, ancladas, donde sea necesario, en otro juego de transacciones conocidas como la política? ¿Debemos concluir que éstas son, en verdad, las peculiaridades de la ciencia social materialista? El ensayo que está escribiendo para esta unidad deber tratar algunas de estas preguntas.

Capítulo 4

Nuestra exploración de la evolución de los conceptos de desarrollo sería incompleta sin alguna mención de las etapas de crecimiento de Rostow. Debemos decir, sin embargo, que el análisis de sus ideas no revelará muchas percepciones valiosas, mucho menos una estructura teórica válida. Para eso, tendríamos que estudiar las obras de otros economistas sobresalientes de la época. La "teoría" de Rostow merece mención, sin embargo, por dos razones. Por una parte, ilustra espléndidamente el espíritu de la época—el entusiasmo, la confianza, y la ingenuidad. Por otra parte, ciertos términos y conceptos utilizados por él se han convertido en elementos del discurso de desarrollo, no solamente entre teóricos, sino entre políticos, burócratas, hombres de negocios y aun la persona común y corriente de la calle. El más famoso de estos es el concepto del "despegue inicial".

Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista, la obra que examinaremos aquí, contiene un capítulo de resumen donde Rostow ofrece una explicación concisa de sus ideas. "Es posible identificar todas las sociedades, en sus dimensiones económicas," comienza su manifiesto, "ubicadas dentro de una de estas cinco categorías: la sociedad tradicional, las precondiciones para el despegue inicial, el despegue inicial, el empuje hacia la madurez, y la edad de elevado consumo masivo."[1]

Una sociedad tradicional, según él, tiene una "estructura desarrollada dentro de limitadas funciones productivas, basada en la ciencia y tecnología pre-newtoniana, y en las actitudes pre-newtonianas hacia el mundo físico."[2] Rostow utiliza Newton como "símbolo de esa divisoria en la historia cuando los hombres llegaron a creer ampliamente que el mundo externo estaba sujeto a unas pocas leyes conocibles, y que era sistemáticamente capaz de manipuleo productivo."[3]

> Sin embargo, este concepto de la sociedad tradicional no es, en modo alguno, estático; y no elimina la posibilidad de incrementos en la producción. Puede ser ampliada la superficie de tierra cultivable; pueden ser introducidas en el comercio, la industria y la agricultura algunas innovaciones técnicas *ad hoc*, a menudo muy productivas; puede aumentarse la productividad, por ejemplo, con el mejoramiento de obras de irrigación o con el descubrimiento y difusión de un nuevo tipo de cultivo. Pero el hecho fundamental relacionado con la sociedad tradicional era que existía un tope al nivel de la producción obtenible *per cápita*. Este límite provenía del hecho de que no eran asequibles las posibilidades científicas y técnicas modernas o que no se podían aplicar en forma regular y sistemática.
>
> Tanto en el pasado remoto como en épocas recientes la historia de las sociedades tradicionales fue así un relato de cambios incesantes. Por ejemplo, entre ellas y dentro de ellas, fluctuaba la extensión y el volumen del comercio de acuerdo con el grado que alcanzaran las turbulencias políticas y sociales, la eficacia del gobierno central o el mantenimiento de los caminos. La población —y, dentro de ciertos límites, el nivel de vida— aumentaba y disminuía no sólo con la sucesión de las cosechas, sino también con la incidencia de las guerras y de las epidemias. Se desarrollaron diversos grados de producción; pero, a semejanza de la agricultura, el nivel de la productividad estaba limitado por lo inaccesible de la ciencia moderna, de sus aplicaciones y del marco intelectual.
>
> Hablando en términos generales, como consecuencia de la limitación de la productividad, estas sociedades tenían que dedicar una gran parte de sus recursos a la agricultura; y del sistema agrícola dimanaba una estructura jerárquica social, con un margen relativamente estrecho —

aunque existente— para su movilidad vertical. Los nexos familiares y de clan desempeñaban un papel importante en la organización social. El sistema de valores de estas sociedades estaba ligado, por lo general, a lo que pudiera llamarse un fatalismo a largo plazo; es decir, el supuesto de que las posibilidades abiertas para los nietos serían poco más o menos las mismas que había tenido el abuelo. Mas este fatalismo a largo plazo de ningún modo excluía la opción a corto plazo de que, dentro de un margen considerable, fuese posible y legítimo que una persona luchara por mejorar su condición de vida. En las aldeas chinas, por ejemplo, existía una lucha interminable por adquirir o retener las tierras, lo que hacía que la tierra rara vez perteneciera a la misma familia durante más de un siglo.

Aunque en las sociedades tradicionales existía con frecuencia —en una u otra forma— una autoridad política central, que superaba a la de provincias relativamente autosuficientes, (el centro de gravedad del poder político se encontraba, en las provincias, en manos de los que poseían o controlaban la tierra). El terrateniente mantenía una influencia variable, aunque comúnmente profunda, sobre el gobierno político central existente, apoyado por su séquito de servidores civiles y soldados, imbuido de actitudes que trascendían la provincia y controlado por intereses que también la sobrepasaban. Así, pues, con la frase "sociedad tradicional" agrupamos históricamente a todo el mundo prenewtoniano: las dinastías en China; la civilización del Mesoriente y el Mediterráneo; el mundo de la Europa medieval. Y agregamos a éstos las sociedades posnewtonianas que, durante algún tiempo, permanecieron intactas y sin ser movidas por la nueva capacidad humana de manejar regularmente su circunstancia para su propio beneficio económico.

Incluir dentro de una sola categoría a tales sociedades infinitamente variadas y mutables, basándonos en la limitada productividad de sus técnicas económicas es, en verdad, decir bien poca cosa. Pero, después de todo, estamos simplemente despejando el camino con el objeto de entrar de lleno en el tema de este libro, es decir, el de las sociedades postradicionales, en las que se alteraron las diversas características primordiales de toda sociedad tradicional de manera que les permitiera un crecimiento regular: su política, su estructura social y, en cierto grado, sus valores, así como su economía.[4]

Reflexiones (1)

La definición de Rostow de las sociedades tradicionales no debe ser ninguna sorpresa para usted. Resuena con las afirmaciones hechas por los autores anteriores y armoniza bien con la propaganda de la modernización, en el cual los poderes occidentales, con la ayuda de sus intelectuales, han participado desde el amanecer del colonialismo. Éste es un momento oportuno para que regrese nuevamente, a los elementos de su marco conceptual que tienen que ver con la interpretación de la historia. Es dudoso que usted realmente desarrollaría las divisiones simplistas de las sociedades que tantas escuelas de pensamiento político son culpables de hacer, pero si lo hiciese ¿cómo describiría algunas de las sociedades que Rostow coloca en la categoría "tradicional"?

La segunda etapa de crecimiento, según Rostow

...abarca las sociedades que se hallan en proceso de transición, es decir, el periodo en que se desarrollan las condiciones previas para el despegue inicial; pues requiere tiempo transformar una sociedad tradicional de manera que pueda explotar los frutos de la ciencia moderna, defenderse de los rendimientos decrecientes y gozar de los beneficios y opciones debidos al progreso a ritmo de interés compuesto.

En un principio, las condiciones previas para el despegue inicial se desarrollaron, claramente, en la Europa occidental de fines del siglo XVII y principios del XVIII, a medida que las

interioridades de la ciencia moderna comenzaban a traducirse en nuevas funciones de producción, en la agricultura y en la industria, en un marco dinámico que provenía de la expansión lateral de los mercados mundiales y de la competencia internacional entre unos y otros. Pero toda la quietud anterior al resquebrajamiento de la Edad Media fue apropiada a la creación de las condiciones previas para el impulso inicial en Europa occidental...

Sin embargo, la historia moderna vio surgir en la forma más general esta etapa de las condiciones previas como consecuencia de una intrusión externa de sociedades adelantadas más que de manera endógena. Estas invasiones—en sentido literal o figurado—sacudieron la sociedad tradicional y comenzaron o aceleraron su desintegración; pero pusieron también en marcha ideas y sentimientos que iniciaron el proceso que construiría, partiendo de la antigua cultura, una nueva alternativa de la sociedad tradicional.

No sólo se propagó la idea de que era posible el progreso económico, también que éste era una condición necesaria para la consecución de otros objetivos igualmente convenientes: la dignidad nacional, la ganancia personal, el bienestar general o un medio mejor de vida para la juventud. La educación, al menos para algunos, se hace más extensa y se adapta a las necesidades de la actividad económica moderna. Se forman nuevos tipos de hombres de empresa—en la economía privada, en el gobierno, en ambos—dispuestos a movilizar ahorros y a correr riesgos en busca de utilidades o de modernización. Aparecen bancos y otras instituciones para el manejo de capital. Aumentan las inversiones, principalmente en el transporte, las comunicaciones y en las materias primas de interés económico para otras naciones. Se expansiona el campo de acción del comercio interno y externo. Y surgen, aquí y allá, empresas manufactureras modernas que utilizan los nuevos métodos. Pero toda esta actividad camina a ritmo lento en una sociedad y una economía que se encuentran todavía caracterizadas, principalmente, por métodos tradicionales de baja productividad, por una estructura y valores sociales anticuados y por instituciones políticas de base regional formadas a su tenor.

En muchos casos actuales, por ejemplo, persiste la sociedad tradicional al lado de las actividades económicas modernas, guiada con fines económicos limitados por una potencia colonial o semicolonial.

Aunque el período de transición—entre la sociedad tradicional y el impulso inicial—fue testigo de grandes cambios en la propia economía y en el equilibrio de los valores sociales, el rasgo decisivo fue por lo general de índole política. Desde un punto de vista político, la construcción de un Estado nacional centralizado y efectivo—fundado en coaliciones influidas por un nuevo nacionalismo opuesto a los intereses tradicionales sobre tierras regionales, a la potencia colonial o a ambos—constituyó un aspecto decisivo del periodo de las condiciones previas; y, casi universalmente, fue condición necesaria para el despegue inicial.[5]

Reflexiones (2)

Cualesquiera que sean nuestras discrepancias de la clase de pensamiento que representa Rostow, no podemos negar que el pasaje anterior describe bien las condiciones de veintenas de naciones durante el período después de la Segunda Guerra Mundial, que usualmente se conocen como naciones "en desarrollo". ¿Qué sucedió en estos países durante cinco décadas de "desarrollo", qué opciones están disponibles para ellos en el futuro? Éstas son las preguntas primordiales que nos preocupan en esta unidad. Sentimos que se justifica, entonces, pedir que emprenda un ejercicio un poco largo a fin de iluminar los caminos que están disponibles para las naciones del mundo. Sugerimos que escoja un país que conoce muy bien y que lo analice en un momento en que acababa de entrar, según Rostow, a la segunda etapa de crecimiento. ¿Qué opciones le estuvieron abiertas entonces? ¿Tenía que tomar el camino que los expertos de desarrollo consideraron como el único camino lógico, el que ya había sido decidido por la historia? Estamos seguros de que su análisis

será cuidadoso, y le pedimos escribirlo en unas pocas páginas y presentarlo a su grupo para comentarios.

La tercera etapa de crecimiento económico, según Rostow, representa una divisoria en la vida de las sociedades modernas. Es durante esta etapa que "se superan finalmente los viejos obstáculos y resistencias al crecimiento continuo"; "las fuerzas que hacen el progreso económico...se expanden y llegan a dominar a la sociedad"; y "el crecimiento se convierte en la condición normal de la sociedad".[6]

> Durante el despegue inicial la tasa efectiva de ahorro e inversión puede aumentar, por ejemplo, del 5% del ingreso nacional del 10% o más, ...nuevas industrias se expansionan con rapidez produciendo utilidades, de las cuales una gran proporción se reinvierte en nuevas plantas; y estas industrias estimulan, a su vez, a través de la necesidad cada día mayor de obreros fabriles, de servicios en su ayuda y de más productos manufacturados, una mayor expansión en zonas urbanas y en otras plantas industriales modernas. El proceso de expansión del sector moderno produce un incremento del ingreso de los que realizan ahorros en gran proporción y los ponen a disposición de los encargados de activar dicho sector. Se multiplica esta nueva clase de empresarios y orienta las grandes corrientes de inversión hacia el sector privado. La economía hace uso de recursos naturales y métodos de producción que hasta entonces no habían sido explotados.
>
> En la agricultura y en la industria se difunden nuevas técnicas a medida que se comercializa la agricultura y crece el número de agricultores preparados adoptar los nuevos métodos y los cambios profundos que ocasionan en el medio de vida. Los cambios revolucionarios en la productividad agrícola constituyen una condición fundamental para un exitoso despegue inicial, pues la modernización de una sociedad aumenta, en forma radical, su lista de productos agrícolas. La estructura económica básica y la estructura social y política de la sociedad se transforman - en una o dos décadas - de tal manera que, en lo sucesivo, puede sostenerse con regularidad, un ritmo fijo de crecimiento.[7]

Reflexiones (3)

Es evidente que Rostow vio el despegue inicial como un evento bien definido en la vida de toda nación, limitado a un período de tiempo histórico relativamente corto. Ocurrió, según él, en Gran Bretaña en las dos décadas después de 1783, en Francia y Estados Unidos durante varias décadas antes de 1860, en Alemania durante el tercer cuarto de siglo XIX, en Japón, durante el último cuarto del siglo XIX, en Rusia y Canadá durante el cuarto de siglo antes de 1914. La India y China, según él, lanzaron sus respectivos impulsos iniciales, durante los años 50.

¿Cuántos países puede identificar que "tuvieron un impulso inicial" durante la segunda mitad del siglo XX? ¿Dónde están ahora?

El Manifiesto no comunista prevé un largo período del empuje hacia la madurez una vez logrado exitosamente el impulso inicial:

> Después del impulso inicial sigue un largo intervalo de proceso sostenido, aunque fluctuante a medida que la economía, en crecimiento normal, pugna por hacer extensiva la tecnología moderna al frente total de su actividad económica. De un 10 a un 20% del ingreso nacional se invierte continuamente, lo que permite que la producción sobrepase, por lo común, al aumento de la población. A medida que mejora la técnica cambia incesantemente la estructura de la economía,

se acelera el desarrollo de nuevas industrias y se nivelan las más antiguas. La economía del país encuentra su sitio dentro de la economía internacional: bienes que antaño se importaban se producen ahora en el país; se crean nuevas necesidades de importación y, con el fin de equipararlas, se fabrican nuevas mercancías para la exportación. De acuerdo con las necesidades de la eficiente producción moderna la sociedad fija las condiciones que desea, equilibrando los valores e instituciones nuevos con los más antiguos o modificando éstos de tal manera que mantengan el proceso de crecimiento y no que lo retarden.

Unos sesenta años después de comenzar el despegue inicial (digamos, unos cuarenta años después del fin de esta etapa) se ha alcanzado generalmente lo que puede denominarse madurez. La economía, concentrada durante el despegue inicial alrededor de un complejo industrial y tecnológico relativamente limitado, ha ampliado su radio de acción hacia procedimientos más refinados y, desde el punto de vista técnico y con frecuencia, más complicados; por ejemplo, puede haber un cambio de enfoque de las industrias del carbón, del hierro y de la ingeniería pesada de la frase ferroviaria a las industrias de herramientas, productos químicos y equipo eléctrico. Esta, por ejemplo, fue la transición por la que pasaron Alemania, Inglaterra, Francia y los Estados Unidos a fines del siglo XIX, o poco tiempo después...

En su aspecto formal podemos definir la madurez como la etapa en la cual la economía demuestra su capacidad para desplazar las primeras industrias que propiciaron su impulso inicial, y absorber y aplicar, efectivamente, sobre un amplísimo conjunto de sus recursos - o a su totalidad - los frutos más adelantados de la tecnología considerada entonces como moderna. En esta etapa la economía pone de manifiesto la adquisición de la suficiente habilidad técnica y de empresa para fabricar aquello que necesite, aunque no todo lo producible en el mercado mundial. Pudiera ser que carezcan (como, por ejemplo, la Suecia y la Suiza contemporáneas) de las materias primas o de otras condiciones de sustitución que se requieren para producir económicamente un tipo dado de rendimiento, pero su dependencia es más bien asunto de selección económica o de prioridad política que de necesidad técnica o institucional.

Desde un punto de vista histórico, parecen necesarios algo así como unos sesenta años para encaminar a una sociedad desde el principio del impulso inicial hasta la madurez. La explicación analítica de un intervalo de esa naturaleza puede apoyarse en la poderosa aritmética del interés compuesto aplicada al monto de capital, en combinación con las consecuencias, de mayor alcance, debidas al poder de una sociedad de absorber la tecnología moderna de tres generaciones sucesivas que viven bajo un régimen en el que el crecimiento constituye su estado normal. Pero es obvio que no se justifica ningún dogmatismo acerca de la longitud exacta del intervalo que transcurre desde el impulso inicial hasta la madurez.[8]

Luego viene la esperada edad de elevado consumo masivo:

Llegamos ahora a la era del gran consumo en masa, en la cual, a su debido tiempo, los sectores principales se mueven hacia los bienes y servicios duraderos de consumo: fase de la que los norteamericanos comienzan a salir, cuyas satisfacciones no inequívocas empiezan a probar, con toda energía, Europa occidental y el Japón, y con la que la sociedad soviética se encuentra empeñada en inquieto coqueteo.

A medida que las sociedades fueron alcanzando la madurez en el siglo XX sucedieron dos cosas: el ingreso real *per cápita* aumentó a tal punto que un gran número de personas alcanzaron un nivel superior de consumo que sobrepasó a los productos básicos: habitación, vestido y sustento, y cambió de tal modo la estructura de las fuerzas del trabajo que incrementó la proporción de la población urbana en relación con la población total y más tarde también la proporción de la población empleada en oficinas o en labores fabriles calificadas conocedora y ávida de adquirir los beneficios de consumo de una economía madura.

Como complemento de estos cambios económicos, la sociedad dejó de aceptar la extensión adicional de la tecnología moderna considerándola como objetivo supeditado. En esta etapa de la

> posmadurez, por ejemplo, las sociedades occidentales, a través del proceso político, han optado por asignar grandes recursos para el bienestar y la seguridad sociales. El surgimiento del Estado benefactor constituye la manifestación de una sociedad que se desplaza más allá de la madurez técnica; pero es también en esta etapa cuando los recursos tienden, cada vez más, a ser dirigidos hacia la producción de bienes duraderos de consumo y a la difusión de servicios en gran escala, siempre que predomine la soberanía de los consumidores. Gradualmente se fue propagando el uso de la máquina de coser, de la bicicleta y, posteriormente, de los diversos artefactos eléctricos para uso doméstico. No obstante, desde un punto de vista histórico, el elemento decisivo ha sido la barata producción en masa del automóvil con sus efectos completamente revolucionarios, tanto sociales como económicos, sobre la vida y perspectivas de la sociedad.
>
> El punto culminante para los Estados Unidos fue, tal vez, la implantación de la banda sin fin de montaje por Henry Ford en los años de 1913 a 1914; pero fue en el decenio de 1920 y, de nuevo, en la década de la posguerra, 1946 a 1956, cuando esta etapa de crecimiento fue virtualmente obligada a llegar a su conclusión lógica. Europa occidental y el Japón parecen haber entrado de lleno en esta fase en el decenio de 1950, como respuesta esencial a un impulso de sus economías totalmente inesperado en los primeros años de la posguerra. En el aspecto técnico, la Unión Soviética se encuentra preparada para esta etapa y tiene todos los visos de que sus ciudadanos la esperan con ansiedad; pero si se llega a iniciar, los dirigentes comunistas tendrán que encarar difíciles problemas sociales y políticos de adaptación.[9]

Éstas son, entonces, las cinco etapas de crecimiento económico por las cuales todas las sociedades tarde o temprano han de recorrer. Pero la frase "etapas de crecimiento económico" es una designación engañosa para las ideas de Rostow. Al igual que sus teorías marxistas rivales, sus pretensiones van más allá de la economía; no hay forma de ocultar el hecho de que el tema que está siendo tratado es el desarrollo histórico de la sociedad humana. No es ninguna sorpresa, porque el materialismo no tiene otra opción sino la de considerar que la actividad económica es el determinante principal de la existencia social; una explicación de una serie de etapas en la vida económica de la humanidad, entonces, necesariamente sería la base para explicar toda su existencia. El marxismo, por lo menos, logra esta síntesis de una manera que desafía el intelecto cuando crea una estructura respetable para el pensamiento social materialista. Las teorías capitalistas, como las de Rostow, tratan de lograr lo mismo, pero usualmente tratan de no hacer explícitas las suposiciones materialistas. Enfatizan con aparente inocencia que la dimensión espiritual de la vida humana simplemente no es el tema de su estudio específico y luego la ignoran. Al hacer esto, cometen uno de los mayores actos de decepción intelectual y condenan a la espiritualidad a una suerte mucho peor que la que le asignan los marxistas. Volveremos a este punto en los capítulos subsiguientes cuando analicemos las críticas a la teoría de desarrollo de corriente principal formuladas por la "izquierda". Por el momento, analicemos brevemente la pregunta que surge naturalmente frente a la pretensión confiada de Rostow de haber creado una teoría de desarrollo: ¿Qué viene después?

El Manifiesto no comunista de Rostow se dedica principalmente al análisis de las etapas bosquejadas anteriormente y a las implicaciones de sus ideas en un mundo dominado por dos superpotencias—ambas cautivados por visiones muy similares del progreso, pero en profundo desacuerdo en cuanto a la organización social y política que llevaría a la humanidad a su destino deseado. Sin embargo, en unas pocas páginas acá y allá, Rostow trata de mirar más allá del paraíso de elevado consumo. Admite, por supuesto, que su teoría no posee los poderes de predicción para iluminar el futuro lejano. En cuanto a lo que se puede esperar, utiliza su única fuente: lo que aparentemente están haciendo los norteamericanos, que han disfrutado de los beneficios de la quinta etapa durante algún tiempo.

> Hagamos ahora a un lado carrera armamentista y la amenaza de guerra y consideremos este interrogante: ¿qué viene después? ¿Qué acontecerá en las sociedades cuando el ingreso pueda proporcionar a todo el mundo tan buenos alimentos que por su propia gran calidad susciten

> controversias sobre salubridad pública, alojamientos de tal categoría que la gente no se sienta inclinada a esforzarse mucho por mejorarlos, ropas igualmente adecuadas y, prácticamente al alcance de todos, una Lambretta o un Volkswagen—aun cuando no necesariamente un enorme auto norteamericano de doble cola—? No se ha llegado a alcanzar plenamente esta etapa; pero ha sido lograda por una buena parte de la población norteamericana y del norte de Europa, suficiente para plantear, como grave y significativo problema, la naturaleza de la etapa siguiente...
>
> ¿Caerá el hombre de un estancamiento secular del espíritu, sin hallar salida digna a la expresión de sus energías, aptitudes e instintos hacia la inmortalidad? ¿Seguirá, acaso, el ejemplo de los norteamericanos y reimpondrá la vida activa elevando el índice de natalidad? ¿Creará el diablo trabajo para los desocupados? ¿Llegarán los hombres a conducir las guerras con la sola violencia necesaria para convertirlas en un buen deporte—y para acelerar la depreciación del capital—sin llegar a hacer volar en pedazos el planeta? ¿Acaso la exploración del espacio exterior brindará una válvula de escape, adecuadamente interesante y dispendiosa, para las ambiciones y los recursos? O bien, el hombre, convertido *en masse* en una versión suburbana del caballero provinciano del siglo XVIII, encontrará horizontes suficientes para conservar su esencia de por vida en una mezcla equivalente a la caza, el tiro y la pesca, la vida misma del intelecto y del espíritu y la mínima tragedia que representa la perpetuación de la especie humana. (Entre paréntesis, dudamos que la mitad de la raza humana—es decir, las mujeres—reconozca la realidad del problema, pues, es una sociedad en la que prácticamente ha desaparecido la servidumbre personal, la crianza de los hijos constituye un programa humano sumamente amplio, con o sin bienes duraderos de consumo. El problema del tedio concierne al hombre, cuando menos hasta que crezcan los hijos.)[10]

Rostow es suficientemente inteligente para no tratar de contestar preguntas tan difíciles. Hay otros problemas que la humanidad debe tratar antes de enfrentar los desafíos presentados por el elevado consumo. Para Rostow a principios de los años 60, era imperativo encontrar un camino de desarrollo fundamentalmente diferente de él que proponían los comunistas, y la mayor parte de su atención se enfocó en esta búsqueda. Pero las preguntas que planteó acerca del futuro revelan un estado mental que ha dominado el esfuerzo de desarrollo de corriente principal desde su inicio. Las teorías materialistas, aunque estén dispuestas a aceptar alguna clase de espiritualidad personal con o sin Dios, tienen relatos de la experiencia humana poco profundos para contar. Tratan superficialmente la cuestión del propósito de la vida. Dejan de percibir las verdaderas fuentes de la motivación humana. Invariablemente están desequilibradas y terminan enfatizando ciertos aspectos de la vida social de una manera tan exagerada que aun sus observaciones válidas dejan de ser atractivas y pierden la pertinencia.

Capítulo 5

Las primeras dos décadas del esfuerzo de desarrollo global presenció el surgimiento de lo que ha llegado a ser conocido como la Revolución Verde. Los que gestionaron este fenómeno impresionante siguieron adhiriéndose a la premisa apreciada de esa época que el crecimiento económico es y debe ser el tema central del desarrollo. Lo que no aceptaron era el papel asignado a la agricultura en el proceso y propusieron su transformación como componente necesario de los planes de las naciones "en desarrollo". Al hacerlo, trajeron la cuestión de tecnología al primer plano de los conceptos de desarrollo, la cual, aunque presente en las estrategias anteriores, no había recibido la atención que se merecía.

Las ideas desarrolladas por Theodore W. Schultz, ganador del Premio Nobel de Economía en 1979, que se expresan por ejemplo en su libro *Modernización de la agricultura*, tuvieron una influencia perceptible en la orientación de la Revolución Verde, y nos proporcionará percepciones valiosas de las diferentes dimensiones del proceso. Pedimos que lea nuestra presentación de sus argumentos una vez, y luego que los lea nuevamente guiado por las sugerencias presentadas en las "reflexiones". El pasaje inicial del libro proyecta bien el tono de los argumentos expuestos por los proponentes de la "inversión en la agricultura":

> El hombre que cultive la tierra en la misma forma que lo hacían sus antepasados no logrará producir muchos alimentos por rico que sea el suelo ni por mucho que lo trabaje. Por el contrario, el labrador que sepa y pueda aplicar los conocimientos científicos en cuanto al suelo, las plantas, los animales y las maquinas, llegará a producir alimentos en abundancia, aunque la tierra sea pobre y, además sin trabajar tanto. Este hombre producirá tal, que sus hermanos y algunos de sus vecinos podrán trasladarse a la ciudad para ganarse la vida en otras actividades distintas a la producción de alimentos. Los conocimientos que hacen posible esta transformación constituyen, como si dijéramos, una forma de capital plasmado en factores materiales empleados por los agricultores y en la habilidad de estos para utilizarlos.
>
> Llamaremos agricultura tradicional a aquella basada exclusivamente en los factores de producción utilizados ya por los agricultores generación tras generación... el problema central del estudio que vamos a emprender consiste en ver la manera de transformar la mísera agricultura tradicional en un sector de la economía muy productivo.
>
> Fundamentalmente, esta transformación depende de las inversiones que se hagan en la agricultura. Es decir, se trata de un problema de inversión, pero sin ser primordialmente un problema de disponibilidades de capital, sino de determinar las formas que ha de asumir la inversión, aquellas formas que hagan rentable invertir en la agricultura. Este planteamiento considera la agricultura como una fuente de crecimiento económico, y nuestro análisis tiene por objeto determinar cuánto crecimiento (y a qué coste) se puede conseguir al convertir la agricultura tradicional en un sector más productivo. Pese al florecimiento conocido en los últimos años por el estudio del crecimiento económico, este problema ha recibido escasa atención. En efecto, los economistas que vienen estudiando el crecimiento han dejado de lado, con pocas excepciones, la agricultura para concentrarse en el sector industrial, aun sabiendo que todos los países tienen un sector agrícola y que, en los países de renta baja, este sector suele ser el mayor de todos...[1]

En cuanto a la razón porque se ignoraba el potencial económico de la agricultura, Schultz explica que los economistas agrícolas de su época "limitaron sus estudios principalmente a la agricultura en esa pequeña categoría de países donde la agricultura ha sido más exitosa en contribuir al ingreso nacional, y examinaron toda clase de problemas que enfrentan estos agricultores" y

"descuidaron la agricultura tradicional, dejándola para los antropólogos, que han realizado algunos estudios útiles."[2] Hace la siguiente observación crucial:

> Con pocas excepciones, los economistas del crecimiento, dedicados a teorizar a un nivel de generalidad muy elevado, se han limitado a manejar como variables explicativas fundamentales "el capital" y "el trabajo" y a atribuir el residuo al "cambio tecnológico". Ahora bien: cuando aplicamos tales modelos para analizar los datos reales, encontramos que la mayor parte del desarrollo económico queda oculto bajo el encabezamiento de "cambio tecnológico" y, por tratarse de un residuo, ese crecimiento no recibe ninguna otra explicación. Al mismo tiempo, quienes han mostrado el más pequeño interés por el sector agrícola, siempre reniegan el atraso en que se encuentra la población campesina, y sacan la conclusión de que el estancamiento económico de la agricultura tradicional quedará vencido en cuanto los agricultores aprendan las virtudes económicas "del trabajo y la frugalidad" y, por ende, del ahorro y la inversión, pero sin que estos estudios se hayan acordado nunca de examinar la rentabilidad ofrecida por las inversiones dedicadas a la agricultura tradicional.
>
> No cabe duda de que las doctrinas nacen de la falta de conocimientos económicos... Las más importantes de estas doctrinas conducen a dar respuestas erróneas a la pregunta de cuál sea el papel desempeñado por la agricultura en el crecimiento económico. Las respuestas doctrinales son como sigue: las posibilidades de crecimiento ofrecidas por la agricultura se cuentan entre las menos atractivas de todas las fuentes de desarrollo; el campo puede proporcionar buena parte del capital necesario a la industrialización de los países pobres, e incluso puede suministrar mano de obra ilimitada para la industria con un coste de oportunidad nulo, pues buena parte de la empleada en la agricultura resulta redundante en el sentido de que su productividad marginal es nula; los agricultores no son sensibles a los alicientes económicos normales, sino que muchas veces responden a ellos de la manera contraria a la que sería de esperar, con el resultado de que inclinación de la curva de oferta de productos agrícolas es negativa; y, por último, para producir los artículos agrícolas con coste mínimo son precisas grandes fincas.[3]

Schultz impugna estas respuestas. Como economista brillante, emplea datos sólidos y su conocimiento del campo para exponer la naturaleza y los orígenes de varios malentendidos. No podemos presentar aquí todos sus argumentos, pero su refutación de lo que él denomina "la doctrina de la mano de obra agrícola de valor nulo"[4] vale la pena examinar, porque demuestra qué propensos son los conceptos económicos a las vanas imaginaciones.

> La doctrina del trabajo de valor nulo se basa en la idea de que existen obreros agrícolas que no aportan nada a la población, de que, por mucho que trabajen a lo largo del año, no añaden nada a lo que ya se produce. La productividad marginal de esta mano de obra es nula, es decir, que, no variando las demás circunstancias, aunque privemos a la agricultura de esta parte de sus obreros, no por ello disminuirá la producción. De donde se sigue que esta fracción de la masa laboral rural está de sobra, es una mano de obra excedente y disponible para la industrialización, sin otro coste (de oportunidad) que el de su transferencia.
>
> Esta idea no se funda en las diferencias de capacidad de los obreros y no corre paralela, pues, al concepto de tierra que "no paga alquiler", utilizado para distinguir entre algunas parcelas. Desde luego, existen personas demasiado jóvenes, demasiado viejas o demasiado débiles para realizar un trabajo útil, pero no son éstas a las que se refiere este concepto de la mano de obra. El concepto se aplica únicamente a aquellas personas dispuestas a trabajar, capaces de trabajar y que estén efectivamente trabajando. Tampoco significa esta idea que ese exceso de mano de obra carezca de todo ingreso personal; pero esos ingresos procederán de otros factores que pertenecen a tales obreros, de transferencias realizadas dentro de la familia o de transferencias de una familia a otra dentro de la misma comunidad.
>
> Los defensores de esta idea afirman que la misma se refiere, sobre todo, a la agricultura de los países de ingresos bajos. ¿Qué parte de la mano de obra agrícola pertenece a la clase de valor

nulo en esos países? Muchas veces se ha citado la cifra del 25 por ciento, lo que significa que la cuarta parte de la masa laboral rural es "trabajo libre", en el sentido de que se podría aplicar a otros fines (por ejemplo, a la industrialización) sin otro coste que el de su transferencia. Así ha nacido la doctrina.

Lo malo de esta doctrina es que descansa sobre un concepto dudoso de la productividad del trabajo agrícola y no es compatible con los datos pertinentes...[5]

Para refutar la doctrina, Schultz analiza sus raíces, su base teórica y algunos datos empíricos pertinentes:

Las raíces de esta doctrina nos explicarán su popularidad y fuerza de persuasión. Cuando la demanda global de los países industriales de Occidente dejó de mantener el pleno empleo, tal como ocurrió durante la larga y profunda depresión iniciada en 1929, ello influyó indudablemente y de forma desfavorable en muchos países agrícolas pobres. Pero, como estos países eran predominantemente agrícolas, no experimentaron las formas visibles del desempleo masivo. La población siguió trabajando el campo, y de ahí nació la creencia de que mucha gente no producía nada que fuese de valor. Pensose que el desempleo masivo de tipo industrial padecido en otros países tenía su contrapartida en el trabajo agrícola de valor nulo que se desarrollaba en el extranjero...

La raíz principal de esta doctrina ha sido una serie de malas estimaciones estadísticas, nacidas del juego de tratar la producción agrícola como si pudiera organizársela de manera que diese empleo a todos los trabajadores agrícolas durante 10 horas al día y a lo largo de todo el año (con la generosidad de descontar los domingos y demás festivos), o de aplicar a los países agrícolas pobres la misma combinación de factores productivos y la misma productividad del trabajo que se habían conseguido en las naciones técnicamente más avanzadas. Ahora bien: quienes así jugaban sobre el papel no comprendieron los rudimentos más sencillos del carácter estacional de la agricultura, ni se dieron cuenta de que el descenso absoluto registrado por la mano de obra rural en unos pocos países de renta alta es un acontecimiento muy reciente, hecho posible por la implantación de factores verdaderamente modernos, que vienen a sustituir al trabajo agrícola y a la misma tierra cultivable.

Otra de las raíces que mantiene esta doctrina está constituida por los dictados del experto agrícola que sale al extranjero. Este técnico lleva consigo la imagen de una agricultura con exceso de mano de obra, que es el estado en que, durante cierto tiempo, se ha encontrado el campo de algunos países occidentales y especialmente el de Estados Unidos. Lo que el perito ve en la agricultura extranjera queda afectado por su imagen del desequilibrio que caracteriza una parte tan dilatada de la agricultura moderna. Ve muchos trabajadores en el campo, que producen poquísimo cuando trabajan, muchos de los cuales parecen permanecer ociosos buena parte del tiempo...[6]

Las objeciones teóricas de Schultz a la doctrina de la mano de obra de valor cero y su análisis de los datos empíricos probablemente sean muy técnicos para presentarlos aquí. Lo que es interesante notar es su análisis de los datos de producción agrícola antes y después de la epidemia de gripe de 1918-19 en la India. Después de un análisis cuidadoso de los datos, demuestra que lo que debía suceder en este caso, si en verdad era correcta la doctrina, simplemente no ocurrió. La fuerza laboral agrícola de la India, según Schultz, se redujo en aproximadamente un 8 por ciento como resultado de la epidemia. Si el 25 por ciento de esta fuerza fuera redundante, no se esperaría ninguna reducción en el área total de tierra bajo cultivación de parte de los campesinos. Sin embargo, los datos disponibles demuestran que el área total se redujo en un 3.8 por ciento. Es más, las provincias con las tasas de mortalidad más elevadas debido a la epidemia también tuvieron los porcentajes más altos de reducción en el área cultivada.

El ejemplo citado anteriormente es una demostración suficiente de la clase de barreras que los proponentes de la Revolución Verde tuvieron que superar en los conceptos económicos de la época. Ahora volvamos al asunto que más nos interesa, a saber, la pretensión bien comprobada de Schultz que, dentro de los límites de la tecnología disponible a los granjeros, la agricultura tradicional es, de hecho, altamente eficiente.

> El punto de vista adoptado en este estudio consiste en explicar el comportamiento seguido en materia de producción por aquellos agricultores que se encuentran sometidos a la agricultura tradicional, determinando luego si es rentable o no transformar este tipo de agricultura por medio de la inversión. Hacemos el supuesto previo de que, sujetos los campesinos a los factores productivos tradicionales, llega un momento en que estos cultivadores apenas pueden engrandecer ya el crecimiento económico por ser muy pocas las ineficiencias importantes que queden en la aplicación de los factores (cuya eliminación elevaría la producción actual) y porque la inversión para aumentar el stock de factores tradicionales sería una fuente de crecimiento económico muy costosa. Estas dos proposiciones – la distribución eficiente de los factores y el bajo rendimiento marginal de la inversión – las formularemos como hipótesis susceptibles de ser contrastadas empíricamente. Otro supuesto previo es el de que existen otros factores agrícolas, distintos a los tradicionales, que constituirían fuentes de crecimiento económico relativamente baratas.[7]

El problema de la agricultura tradicional, entonces, no es el uso ineficiente de la tecnología sobre la cual se fundamenta —la selección de semillas y razas de animales, fertilizantes, maneras de combatir las plagas, etc.— sino la naturaleza de la tecnología misma. La propuesta básica de la Revolución Verde era transformar la agricultura tradicional a través de la introducción de tecnología nueva y factores de producción modernos. Los factores específicos requeridos para esta transformación, según Schultz, estuvieron ocultos en ese momento en una "gran caja marcada 'cambio tecnológico'." Tendrían que sacarse de la caja, clasificarse, y hacerse disponible a los agricultores, principalmente a través de proveedores que encontrarían que era rentable vender estos productos. De esta manera los proveedores de los factores específicos y los "agricultores en su papel de requeridores de estos" "ocuparían el centro del escenario".

Para enfrentar el desafío de la modernización de la agricultura, Schultz propuso que se abandone la división generalizada del sector agrícola entre el tipo con crecimiento y sin crecimiento. Su refutación de algunas de las doctrinas económicas falsas de la época justifica fácilmente esta propuesta. La división alternativa, según él, debe ser la siguiente:

> ...El propósito aquí es clasificar el sector agrícola de cada país o comunidad para ver en qué situación se halla la agricultura. La anterior y muy simplificada dicotomía compuesta por el tipo de crecimiento y el tipo carente de crecimiento, por útil que nos haya sido antes, es demasiado limitada para atender la gran variedad de situaciones empíricas que la observación nos revela. Desde luego, el gusto de la economía y de la elegancia quedaría halagado si descubriéramos un atributo fundamental que redujese todas estas clases a una mera dicotomía, pero este es un placer que todavía no estamos en condiciones de permitirnos.
>
> Como ya hemos apuntado, vamos a proponer una clasificación tripartita, cuyas dos primeras categorías son bastante homogéneas, pero estando la tercera clase compuesta por muchas subclases.
>
> *1. Sector Tradicional*. A esta clase pertenecen todos los sectores agrícolas en los que el estado de las artes y el estado de las preferencias y motivos para adquirir y conservar factores agrícolas como fuentes de renta se han mantenido aproximadamente constantes durante un largo periodo, durante el tiempo suficiente para que los oferentes y demandantes de tales factores hayan llegado, años antes, al equilibrio de largo plazo. La característica económica decisiva de este grupo es el elevado precio de las fuentes de ingreso permanentes originada por la producción agrícola.

2. Sector moderno. Los atributos esenciales de esta clase de agricultura son los siguientes: los agricultores emplean factores agrícolas modernos y entre la aparición de un factor nuevo y su adopción no media sino un pequeño lapso de tiempo, siempre que el nuevo factor sea rentable. Para que los campesinos de esta clase de agricultura vayan disponiendo de otros factores nuevos y rentables, los centros de investigación del país han de encargarse de irlos descubriendo o ideando. Para ello, el país ha de invertir en aquellas actividades que hagan avanzar los conocimientos y su aplicación a la producción agrícola....

3. Sector en transición. Entre las dos clases que acabamos de identificar existe un difuso desequilibrio económico cuya fuente principal se encuentra en las grandes desigualdades de los precios de los factores agrícolas, desigualdades relativas a la productividad de valor de esos factores. Esto significa que, en general, ese desequilibrio no nace de las diferencias, de una clase a otra, entre los precios de los productos agrícolas. Y tampoco procede, fundamentalmente, de las diferencias en cuanto a la forma de organizar las explotaciones en la agricultura moderna y en la tradicional, siempre que las explotaciones no estén sujetas al sistema de autoridad. Todo país o comunidad cuya agricultura adquiera unas disponibilidades de uno o más de estos factores más rentables y no tradicionales, entra en esta clase que agrupa los sectores que se hallan en transición. Se trata de una clase muy amplia, en la que entran sectores agrícolas muy diversos desde el punto de vista de la fase o etapa en que se halla esa agricultura, y muy distintos también en cuanto al número de factores nuevos y rentables que se encuentran listos para su adopción.

Así, pues, tenemos tres corros en el que los oferentes y demandantes de factores agrícolas se reúnen para venderlos y comprarlos. La manera en que este comercio se lleve a cabo en cada uno de esos corros es de menor importancia; lo que cuenta son las fuerzas económicas que, tarde o temprano, reunirán a los tres corros en solo un mercado bien integrado: el mercado de los factores agrícolas reproducibles y pertinentes. Y para aprovechar con eficiencia estas fuerzas, no existe otro medio que la inversión.[8]

Para tratar la cuestión de inversión, Schultz encuentra necesario traducir la noción imprecisa de cambio tecnológico en la consideración concreta de los factores de producción:

Conceptualmente, lo que importa es que la tecnología empleada en la producción forma parte integrante de los medios productivos utilizados. Como estos medios incluyen el agente humano, entonces el saber emplear esos medios, incluido el sujeto mismo, forma, también, parte integrante de los factores de la producción. Por consiguiente, cuando todos los factores están completamente especificados, la tecnología también esta especificada. [9]

Unos pocos ejemplos ofrecidos por Schultz para clarificar su argumento le ayudarán a ver cómo se trata la tecnología en su libro:

...Las vacas lecheras capaces de producir 5.000 litros de leche al año son muy superiores a las que sólo dan 2.000 litros. La sustitución de vacas inferiores por las superiores es una forma de sustitución entre factores basada en la consideración de costes y rendimientos; pero esa consideración queda oculta si contamos juntas todas las vacas y si los efectos surtidos sobre la producción por esa sustitución entre factores los tratamos como residuales y los llamamos "cambio tecnológico". El mismo razonamiento rige cuando sustituimos las gallinas que producen 100 huevos o menos al año por otras que ponen 200. Añadiendo un (nuevo) aditivo alimenticio a los piensos, se altera apreciablemente el valor nutritivo de estos; este aditivo constituye un ingrediente perfectamente diferenciado, producido expresamente con el objeto de mezclarlo a los piensos avícolas y tiene un mercado perfectamente definido. Con fines expositivos quizá sea práctico llamar cambio tecnológico a la adopción de ese aditivo alimenticio, mas para explicar las variaciones de la producción agrícola es preciso tratar ese aditivo como un agente productivo y determinar su coste y su rendimiento. Además, se trata de un factor tan identificable y mensurable como cualquiera de los tradicionales. Otro ejemplo en el que la producción agrícola se ha visto afectada en las últimas décadas lo encontramos en las variaciones ocurridas a lo largo del tiempo

> en las propiedades nutritivas de los abonos y en el precio relativo de los mismos. Veamos otro caso. Las mejoras de las habilidades y conocimientos útiles a la agricultura pasan a formar parte integrante del agente humano. Llamar a esa mejora una variación en el saber, por útil que sea a efectos expositivos, nos oculta el hecho de que se ha desarrollado un agente humano nuevo y mejor, a un "precio" que irá asociado con cierto "rendimiento". Por último, tenemos el ejemplo clásico del maíz híbrido, analizado por Griliches. A muchos fines, una arroba de maíz polinizado por el viento es lo mismo que una arroba de maíz híbrido. La tierra en que uno y otro cultivan se prepara de idéntica manera, y la maquinaria utilizada en este cultivo es la misma en uno y otro caso. Sin embargo, para analizar la producción de maíz, uno y otro tipo de semilla resultan factores productivos totalmente distintos. Y el maíz híbrido tampoco es una fuente vaga e inidentificable de cambio tecnológico, por el contrario, se trata de un factor productivo concreto, identificable y medible.[10]

Por más útil que sea, este tratamiento "económico" de la tecnología es una fuente de problemas enormes. Encubre los temas fundamentales relacionados con la elección tecnológica, el análisis de la cual es esencial para cualquier búsqueda de un proceso de modernización viable. De hecho, se puede argumentar que este acercamiento a la tecnología tuvo la culpa por muchas de las deficiencias de la Revolución Verde, un tema que analizaremos en los capítulos posteriores. Lo que es importante notar aquí es que la idea era tan poderosa que pudo generar un enorme programa global dirigido hacia la transformación de la agricultura tradicional.

De fundamental importancia para este programa fue el "concepto globalizado de la producción" que dio atención no solamente a la práctica de los agricultores sino también a "las actividades de descubrimiento, desarrollo y producción de estos nuevos factores de producción que se adoptan y se emplean porque es rentable para las compañías hacerlo."[11] Los factores de producción alternativos que se adoptaron y se propagaron vigorosamente en este proceso eran todos productos de la ciencia y tecnología moderna. De especial importancia eran los fertilizantes químicos y semillas mejoradas que aprovecharían a estos. Otros factores—los productos para luchar contra los insectos y las enfermedades, nuevos ingredientes de los alimentos para animales, técnicas para volver más productivas las diferentes tareas de la agricultura y la cría de animales, y alguna maquinaria para facilitar estas tareas— cada uno contribuyó su propia porción al establecimiento de los sistemas de producción agrícola de altos insumos y alta productividad.

Se asignó la más alta prioridad a la investigación y el desarrollo en este programa global. Se entendía que parte del trabajo lo realizarían las compañías privadas deseosas de ser los proveedores de los nuevos factores. Pero era obvio que gran parte tenía que ser dejado para las "agencias públicas y privadas sin fines de lucro." De hecho, la creación y el fortalecimiento de las agencias gubernamentales y centros internacionales dedicados a la investigación de alta calidad pueden ser considerados como uno de los resultados más loables y duraderos de la Revolución Verde.

Resumiendo, por lo menos dos premisas eran cruciales para los esfuerzos que, durante las primeras décadas de desarrollo, trataron de transformar la vida de los habitantes rurales del planeta y a las cuales se dedicaron numerosos científicos de las ciencias sociales y físicas. La primera era que el "crecimiento lento asociado con la agricultura tradicional se explica por la dependencia en un conjunto particular de factores de producción cuya rentabilidad ha sido agotada."[12] La otra, que "para poder romper esta dependencia los agricultores ubicados en la agricultura tradicional de alguna manera deberán adquirir, adoptar y aprender a utilizar eficazmente un nuevo conjunto de factores rentables."[13]

Según Schultz, este enfoque implicaba una "teoría de capital" que incluía todos los factores de producción, es decir, la tierra, todos los medios materiales de producción que pueden ser reproducidos, y los agentes humanos. Asimismo, implicaba que "la existencia de capital humano,

así como material" podía acrecentarse "a través de la inversión". Si bien no tenemos ninguna intención de estudiar los detalles de esta teoría, debemos enfatizar la importancia que tenía en la manera de pensar de Schultz la inversión en el "capital humano". Específicamente, la educación de los campesinos del mundo era un componente indispensable de los programas promovidos por él y sus colegas. Pero todo esquema educativo—y todo esquema político y económico también—tiene una concepción fundamental del ser humano que va a vivir en el ambiente social que se desea crear. Es indispensable, entonces, que analicemos la imagen que Schultz trata de crear del verdadero "pequeño agricultor" en *Modernización de la Agricultura Tradicional.*

> El cuadro que enseguida nos viene a la mente es de la agricultura como un medio de vida basado en costumbres populares de larga antigüedad, dando a entender que la agricultura tradicional es, en esencia, una caracterización cultural de la manera en que viven unas gentes determinadas. Otra imagen enfoca en los arreglos institucionales referente a la propiedad de la tierra, a la base legal de su posesión y en la medida en que la producción se destine al consumo propio del agricultor y su familia. Y una tercera imagen pondría de relieve las propiedades técnicas de los factores de producción agrícolas. ¿Cuáles son, pues, los atributos críticos? No sorprenderá a nadie que el concepto económico de la agricultura tradicional no lo podamos formular rigurosamente en función de unos atributos culturales, de la ordenación institucional ni de las propiedades técnicas de los factores de la producción. Bastara un breve examen de estas características para comprenderlo así...
>
> La miseria de la agricultura en los países pobres se atribuye, muchas veces, a unos valores culturales determinados, que hacen referencia al trabajo, a la frugalidad, a la laboriosidad y a las aspiraciones por un nivel de vida más elevado. Luego, se emplean esos valores para explicar por qué el progreso económico es tan reducido y por qué los programas de desarrollo económico fracasan en la práctica. Pero, normalmente, no es preciso utilizar tales diferencias de valores culturales, pues basta una explicación económica sencilla.
>
> Consideremos, en primer lugar, la actitud hacia el trabajo. Se ha dicho y repetido que la población de las comunidades pobres no se preocupa de trabajar mucho, pensándose que prefiere gozar el ocio. Es decir, que valoran más la holganza que el incremento de producción que obtendrían trabajando más. De ello se saca la sencilla inferencia de que esa población valora demasiado alto el ocio, pero sin pensar en explicar la falta de vigor, de empuje, para trabajar duramente y largas horas, y sin tener en cuenta, tampoco, el bajo rendimiento marginal de las horas adicionales de trabajo. Otra variante de este punto de vista se fija en los efectos surtidos por la instrucción escolar sobre la inclinación de los instruidos para realizar trabajos agrícolas manuales. Dícese que basta un poco de instrucción para que los jóvenes de las comunidades agrícolas pobres rehúsen las faenas del campo. Ahora bien: quienes así hablan no indican, en general, las diferencias de retribución entre el trabajo agrícola y el de otro tipo abierto a las personas que gocen de cierta instrucción. Si bien la división en clase o en castas influye en la elección del trabajo, en la movilidad de la mano de obra y en la capacidad de adaptación de la economía a las nuevas situaciones, de ello no se sigue que la gente integrada en la clase o la casta que realice las faenas del campo haya de tener necesariamente inclinación por el ocio. Pudiera ser que las preferencias por el trabajo y los motivos para trabajar fuesen muy parecidos en una amplia gama de comunidades agrícolas y en este caso la agricultura tradicional no sería consecuencia de que la población rural tuviese preferencia por el ocio, sino que lo que nos parece ociosidad sería una consecuencia de la escasa productividad marginal del trabajo.
>
> También existe mucha confusión en torno a las diferencias entre la gente con respecto a la frugalidad. Dícese que en las comunidades agrícolas estancadas y pobres, falta frugalidad a consecuencia de los atributos culturales de esa población rural. Sencillamente, que no ahorren lo bastante para progresar, suponiéndose que esas colectividades están sujetas a unas imposiciones culturales que les obligan a realizar consumos derrochadores, especialmente con ocasión de las bodas, las defunciones y las festividades. Pero cabría preguntarnos: ¿De qué manera podrían tolerar esas gentes la dura y mísera existencia que el destino les ha deparado? Llamar a estos

consumos derrochadores no es más que un juego retórico. Y tampoco hay que perder de vista la opinión contraria, a saber: que la población agrícola es muy frugal, con frecuencia demasiado frugal en su consumo y especialmente cuando se trata de atender el bienestar de sus hijos.

Pero la frugalidad la podemos considerar directamente como un aspecto del comportamiento económico, en cuyo caso nos hemos de preguntar: ¿Qué recompensa recibiría esta gente sí, con sus parvos ingresos, ahorrase más? Pues bien: en este estudio sostenemos la hipótesis de que el rendimiento de esos ahorros, invertidos en los factores tradicionales de la producción, es muy bajo. Y si esta hipótesis resulta compatible con los hechos, no cabe duda de que los motivos para ahorrar son nulos o muy pequeños.

Al criticar el comportamiento económico de los componentes de las comunidades pobres, se enlaza mucho la virtud de la laboriosidad, es decir, que la supuesta inclinación al ocio y al consumo dilapidador se consideran como fiel indicio de que aquella gente no es suficientemente laboriosa. Incluso estuvo de moda decir que les faltaban las virtudes económicas de la moral protestante. Pero esta idea sobre las causas de las diferencias de comportamiento económico revela un concepto muy ingenuo de las diferencias culturales. Por ejemplo, si se trata de laboriosidad (incluyendo en ella el trabajo y la frugalidad) incluso al más laborioso protestante le resultaría difícil reprochar a los indios guatemaltecos el comportamiento descrito tan minuciosa y concienzudamente por Sol Tax en *El Capitalismo del Centavo*.

De estas observaciones no se sigue la conclusión de que las diferencias culturales no tienen importancia, sino la de que las diferencias de trabajo, frugalidad y laboriosidad relacionadas con las actividades económicas pueden considerarse y manejarse como variables económicas. Para explicar unos comportamientos concretos en cuanto al trabajo y la frugalidad, no es preciso recurrir a las diferencias culturales, pues los factores económicos facilitan una explicación satisfactoria. Los alicientes para trabajar más son débiles para esta gente, porque la productividad marginal del trabajo es muy baja, y los alicientes para ahorrar más son pequeños también, porque la productividad marginal del capital es igualmente escasa...

El equilibrio económico representado por la agricultura tradicional se basa, fundamentalmente, en el estado en que se encuentren las artes que sirven a la oferta de factores reproducibles de producción, en el estado en que se hallen las preferencias y motivos que originan la demanda de fuentes de renta y en el periodo de tiempo durante el que esos dos estados permanezcan constantes. En el caso del estado de las artes, son esenciales las especificaciones ex post que vamos a hacer a continuación. Los factores agrícolas de que se sirven los cultivadores han sido utilizados por ellos y sus antepasados durante largo tiempo, sin que en ese transcurso las lecciones de la experiencia hayan alterado apreciablemente ninguno de esos factores. Tampoco se han adoptado factores agrícolas nuevos. Es decir, que lo que los campesinos saben de los factores que utilizan, lo sabía ya la comunidad agrícola desde hace una o más generaciones. En mucho tiempo no se ha aprendido nada nuevo, ni por el método de tanteos, ni de ninguna otra fuente. Y el estado de las artes permanece constante. Esta condición satisface uno de los supuestos clásicos, por mal utilizado que haya sido este supuesto al estudiar el crecimiento económico moderno.

Aunque los conocimientos que forman parte del estado de las artes sean transmitidos de padres a hijos por tradición oral y por demostración, ello no quiere decir que el objeto de la transmisión no sea un conocimiento auténtico. En general, los campesinos que se ven limitados a los factores agrícolas tradicionales están más seguros de sus conocimientos sobre los factores que utilizan que esos otros campesinos que están adoptando y aprendiendo a manejar factores productivos nuevos. Los nuevos tipos de riesgo y de incertidumbre, que acompañan al rendimiento de los factores que encarnan un adelanto científico o técnico, constituyen una preocupación muy real para los agricultores, y podrían ser de importancia decisiva para quienes producen tan poco que apenas les basta para subsistir. Pero como en la agricultura tradicional no se emplean factores nuevos, en ella no aparecen nuevos elementos de riesgo y de incertidumbre, pues estos no surgen más que con la transformación. Lo que aquí nos importa es que, en el caso de la agricultura

tradicional, el estado de las artes es conocido, establecido y dado, y que el precio de oferta de los factores reproducibles aumenta con la cantidad de estos factores.

> Que las preferencias y motivos básicos que aquí nos interesan puedan permanecer constantes durante largos periodos, es muy verosímil, aunque no sea por otra razón que la que de que sería difícil imaginar los acontecimientos que los pudieran hacer cambiar. Según la agricultura se va acercando al equilibrio propio de la agricultura tradicional, la productividad marginal de la inversión en factores va descendiendo, hasta llegar a un punto en que es ya tan baja que desaparece el aliciente para ahorrar y seguir invirtiendo en esos factores. Según ya hemos dicho, no se introducen factores agrícolas de nuevo tipo, y la productividad de los que se venían utilizando es conocida desde hace mucho tiempo. Es decir, que el conocimiento sobre el rendimiento marginal de la inversión es prácticamente perfecto, y lo bastante antiguo como para que entre tanto se haya establecido el equilibrio entre el ahorro y la inversión o entre la demanda y la oferta de factores agrícolas como elementos generadores de renta.[14]

La imagen que surge de estos argumentos difiere fundamentalmente de las definiciones del campesino que prevalecían en esa época, las cuales, lamentablemente, persisten aun en la actualidad. El pequeño agricultor de Schultz está bien informado acerca de su propio mundo y la tecnología que ha heredado. Toma decisiones sumamente racionales dentro de las limitaciones impuestas sobre él por esta tecnología. Y, de ninguna manera está opuesto al ahorro, al arduo trabajo y a la obtención de una ganancia. La pregunta que queda es si será receptivo a la nueva tecnología si viene a él en la forma de factores de producción bien preparados. Por supuesto, la respuesta de Schultz es un sí sin reservaciones.

> La hipótesis relacionada con este asunto, la misma que se explicará y se ensayará más adelante [en el libro], es que el ritmo de aceptación de un nuevo factor de producción de parte de los agricultores establecidos en la agricultura tradicional depende de su rentabilidad, luego de tomar debidamente en cuenta el riesgo y la incertidumbre, y en este sentido es similar a la respuesta observada entre los que practican la agricultura moderna.[15]

Reflexiones (1)

Su apreciación por el marco económico de la Revolución Verde se aumentará si lee nuevamente las ideas presentadas arriba y trata de expresar en sus propias palabras algunos de los siguientes puntos:

La concepción de la agricultura —de la tecnología, de los campesinos y sus actitudes, de la eficacia, de la inversión, etc.— que hizo que ciertos economistas la ignoraran como contribuyente valioso al crecimiento, una concepción que refuta Schultz.

La caracterización de Schultz de la agricultura tradicional y la razón porque no es una opción como fuente de crecimiento.

La propuesta de Schultz para hacer explícita la dimensión tecnológica de la agricultura por medio del enfoque en los factores de producción.

La propuesta básica de la Revolución Verde.

La concepción del “pequeño agricultor” sobre quien se fundamentó la Revolución Verde.

En este capítulo hemos sentido la obligación de dedicar algunas páginas a los conceptos económicos sobre los cuales se fundamentó la Revolución Verde. Es justo, entonces, presentarle

un pasaje o dos que enfocan en el trabajo real en el campo—el esfuerzo real por transformar la agricultura tradicional.

Los siguientes pasajes son tomados de *Reaching the Developing World's Small Farmers: A Special Report from the Rockefeller Foundation [Alcanzando a los pequeños agricultores de los países en desarrollo: Un informe especial de la Fundación Rockefeller]* por Carroll P. Streeter. Comencemos con la lectura del prólogo del reporte escrito por Sterling Wortman, vicepresidente de la Fundación en esa época.

> En este libro, la Fundación Rockefeller informa sobre un importante acontecimiento nuevo en la agricultura mundial—otra etapa importante en la Revolución Verde que ha recibido amplia publicidad. Posiblemente sea el más importante de todos los acontecimientos nuevos desde el punto de vista económico y humanitario. Se desconoce todavía qué será su efecto para la paz y la estabilidad del mundo, pero no hay duda de que el impacto será importante.
>
> La gente rural—en su mayoría agricultores de subsistencia—de los países en desarrollo, los más pobres del mundo, constituyen el componente menos visible de las poblaciones de dichos países, y sin embargo son la mayoría y posiblemente el sector de mayor importancia.
>
> Los nuevos e importantes esfuerzos desplegados a fin de aumentar los ingresos y niveles de vida de los campesinos, algunos de los cuales Carroll Streeter describe en la presente, demuestran que actualmente estas grandes masas de gente pueden comenzar a participar por primera vez en el proceso de desarrollo nacional en veintenas de países, aun en las naciones con recursos extremadamente limitados y multitud de otras necesidades importantes e insatisfechas.
>
> Estos programas para atacar directamente los problemas de los pequeños agricultores representan la última fase de varias décadas de esfuerzo por intensificar la productividad de la agricultura. Puede ser útil revisar brevemente los antecedentes.
>
> Durante este siglo, con creciente ímpetu, se han producido nuevas capacidades para desarrollar tecnología y manejarla de tal manera que se obtengan enormes aumentos de productividad en la agricultura en periodos relativamente cortos de tiempo. Nuestro entendimiento de la genética de las plantas ha resultado en la identificación de nuevos sistemas de reproducción que permiten modificar intencionalmente sus características para permitir en la cosecha altos rendimientos del producto por unidad de área y unidad de tiempo.
>
> El entendimiento de las necesidades alimenticias de las plantas y animales es cada vez mayor; hay mayor conocimiento de las enfermedades y plagas de las plantas; ahora los científicos pueden ingeniar mejores maneras para controlarlas. Mientras tanto, la industria ha encontrado nuevas formas de producir a más bajo costo y con mayor selección, los fertilizantes químicos, pesticidas, y otros alimentos para plantas y animales. Han surgido nuevos sistemas para organizar el apoyo económico a la agricultura—desde la granja individual hasta naciones enteras. Ahora tenemos experiencia con las técnicas tan diversas como la cooperativa rural y el banco de crédito agrario, por una parte, hasta el Banco Mundial por otra.
>
> Mientras tanto, muchos científicos y algunos administradores de granjas científicas han aprendido cómo seleccionar entre las crecientes opciones de tecnología agrícola y técnicas de gestión, las combinaciones específicas que podrán constituir sistemas altamente productivos y rentables según las características únicas de la granja individual.
>
> A medida que se desarrollara nueva tecnología y se hicieron disponibles a bajo costo los fertilizantes, pesticidas y crédito, las primeras aplicaciones fueron los cultivos de alto valor económico en los países desarrollados y los productos de plantación (banano, café, piña, azúcar, etc.) en las naciones en vías de desarrollo. Actualmente, en los países técnicamente avanzados como Estados Unidos, la mayoría de los cultivos agrícolas—aun los cereales—se producen para

la venta y muy poca producción se destina principalmente para el consumo en el hogar. En cuanto a las plantaciones—en todos los países, incluyendo los más pobres del trópico—ha habido una inversión substancial en la investigación a fin de alcanzar mejoras tecnológicas; como resultado los rendimientos han aumentado dramáticamente. Al mismo tiempo, se han hecho esfuerzos para mejorar el manejo de los campos, a fin de mantener la alta calidad desde la granja hasta el mercado detallista, y para encontrar los mercados apropiados. En breve, al llegar a los años 60, la agricultura había sido modernizada en todo el mundo—con la excepción de los cultivos básicos de alimentos en los países en desarrollo, de los cuales todavía dependen cientos de millones de familias campesinas. Existían razones (justificadas o no) porque se olvidaron a estas personas y sus granjas.

Primero, en los países en desarrollo la presión de la población sobre la tierra era mucho menor hace unas pocas décadas que ahora, aunque esto varía de un país a otro y de una región a otra dentro de los países. No hubo ninguna necesidad obvia de mejorar la productividad de los cultivos básicos de alimentos para satisfacer las necesidades alimenticias de las naciones, ninguna presión para acción.

Segundo, no hubo y todavía no hay ningún incentivo para que la industria privada se involucre en la investigación biológica u otra, la misma que constituye un requisito previo para el mejoramiento de la productividad agrícola, que la industria puede hacer con tanta eficacia. Con pocas excepciones, simplemente no hay forma en que las compañías comerciales puedan recuperar sus inversiones en el desarrollo de nuevas variedades, métodos para controlar plagas, y mejores prácticas agronómicas para los principales cultivos de alimentos básicos (cereales, leguminosas, tubérculos, especies de animales, y otros).

Tercero, los países en desarrollo mismos, al confrontar las insuficiencias gemelas de recursos financieros y mano de obra científica u otra, no podían apoyar las importantes iniciativas de investigación y capacitación, aunque éstas sean obviamente actividades del sector público.

Cuarto, solo últimamente se han dado cuenta los líderes gubernamentales y jefes de agencias de cooperación que el incremento en los ingresos de las grandes masas de campesinos es un requisito para el desarrollo económico global de la nación.

Hay que permitir que los campesinos aumenten sus ingresos a través de la mayor productividad. Esto requerirá la compra de insumos; para poder comprarlos deberá existir la posibilidad de vender los productos en el mercado. A medida que comiencen a aumentar los ingresos de grandes números de campesinos, se incrementará la demanda de productos de la industria urbana. Así comienza la expansión del mercado doméstico del cual depende la vitalidad (y la creación de empleos) de la industria urbana.

En 1943 la Fundación Rockefeller comenzó a trabajar en la agricultura a través de la cooperación con el gobierno de México para el mejoramiento de maíz, trigo, fríjol, patata, vegetales, y ganadería. Dentro de doce años, se eliminaron los déficits de trigo y maíz en México. Al concentrarse en la resolución de los problemas tecnológicos que limitaban la productividad de los cultivos importantes de México, al capacitar a cientos de científicos y técnicos para trabajar en sus instituciones importantes, y al realizar importantes inversiones en los servicios que sustentan a una agricultura dinámica, México ha logrado enorme progreso, y esto ha sido presentado en otro documento. Más tarde los esfuerzos de la Fundación se ampliaron a varios otros países, incluyendo Colombia e la India. Entre las últimas iniciativas nacionales, es notable el éxito logrado por la India en la satisfacción de sus déficits de alimentos. La mayor productividad de las variedades de trigo mexicano producidas por su Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) llamó la atención al gobierno de la India, así como las variedades de arroz y mejores prácticas disponibles a través del Instituto Internacional de Investigación de Arroz en Filipinas. Aprovechando estas variedades y tecnologías, tomó los numerosos pasos—y rápidamente—necesarios para lograr grandes aumentos en la producción nacional.

Es importante notar que un primer objetivo de los programas agrícolas de cualquier nación que tiene un déficit de alimentos—si la tierra está disponible—es poner bajo el control nacional el suministro de alimentos. El hecho de que esto sea posible lo han demostrado veinte o más naciones. En estas iniciativas iniciales, se da énfasis muy correctamente, en obtener los aumentos más rápidos posibles de productividad por unidad de inversión. Esto significa aumentos en granjas grandes y pequeñas.

El costo de los programas se distribuye entre los nuevos productos para calcular las relaciones de costo y beneficio. Esto no quiere decir que solo los agricultores grandes se han beneficiado. En verdad, es todo lo contrario. En la mayoría de los países donde ha tenido su mayor impacto la Revolución Verde, la gran mayoría de beneficiarios son agricultores con granjas pequeñas. No obstante, grandes números de campesinos se han pasado por alto en las áreas más remotas donde los patrones de lluvia son inciertos. Son los agricultores que producen cultivos para los cuales ninguna tecnología mejorada existe todavía para su área (o tal vez para ninguna), o para quienes no estén disponibles fertilizantes, pesticidas, crédito y mercados. Son los programas para estas personas, los cientos de millones de campesinos olvidados, sobre los cuales informa Streeter.

Los líderes gubernamentales y otros dicen cada vez más a los científicos y planificadores que de ahora en adelante su intención es medir el valor de los programas agrícolas con la relación entre su costo y el número de ciudadanos beneficiados, y no simplemente el valor de los nuevos productos. Esta distinción es importante, y los economistas tendrán dificultad con su tratamiento matemático.

En 1967, los funcionarios de la Fundación Rockefeller y las autoridades del Ministerio de Agricultura de México, además de los funcionarios del Estado de Puebla y los científicos del Programa de Postgrado de la Escuela Nacional de Agricultura y de CIMMYT, decidieron emprender una iniciativa nueva e intensiva para mejorar la productividad e ingresos de los productores de maíz del Valle de Puebla, a unos ciento veinte kilómetros de la Ciudad de México. Parecía en ese momento que había muchos riesgos. Nadie estaba seguro de que la tecnología disponible permitiría grandes aumentos de rendimiento e ingresos, o si lo permitiera, que estarían interesados los campesinos o si pudiesen utilizarla. Muchos argumentaban que los campesinos eran demasiado conservadores para responder. Otros dijeron que, si los campesinos estuvieran interesados, no habría forma de hacerles llegar el crédito, y aunque hubiera, serían malos sujetos de crédito.

Algunos sostuvieron que un programa de esta naturaleza no sería viable económicamente, que sería demasiado elevado el costo de los esfuerzos necesarios para alcanzar a grandes números de campesinos, y que, en efecto, dichos esfuerzos se convertirían en una forma de asistencia rural. Otros señalaron que al aumentar los ingresos de una familia de $100 a $200 por año, digamos, todavía estaría en un estado de pobreza tan crítica, que sería poco lo que se había logrado. Por otra parte, había individuos como Theodore Schultz, eminente economista de la Universidad de Chicago, quien observó que aun los pequeños agricultores son hombres económicos racionales, que la falta de educación no puede ser igualada a la falta de inteligencia, que los campesinos son eficientes en su uso de los escasos recursos que disponen. En parte, sobre la base del razonamiento de Schultz y otros, y la convicción que debe haber esfuerzos especiales para alcanzar a los campesinos empobrecidos con sus parcelas menguantes y poblaciones crecientes, la Fundación Rockefeller intensificó sus esfuerzos por promover un entendimiento de las estrategias y técnicas que permitirían el máximo progreso en la elevación de los niveles de vida en el campo. Es por eso que se involucró la Fundación Rockefeller y porque sigue participando...[16]

Este siguiente pasaje, tomado del reporte mismo, describe el Proyecto Puebla, que se presenta como prototipo de lo que se necesita hacer en las áreas rurales del mundo.

Entre las iniciativas en todas partes del mundo para ayudar a los campesinos a producir más y mejores cultivos y ganado, la que probablemente atrajo más atención es el Proyecto Puebla en México. Este proyecto en un corredor de cien por veinticinco kilómetros en el Estado de Puebla,

ciento veinte kilómetros al este de la Ciudad de México, ha atraído a miles de visitantes desde su inicio en 1967.

Lo que les atrae es un experimento inusual. En un área donde el rendimiento normal de maíz, el cultivo principal, ha sido una tonelada por hectárea, ahora miles de campesinos producen cuatro o cinco toneladas por hectárea y algunos obtienen seis o siete. El ingreso de término medio era US $27.34 por hectárea por año, o menos de $70 para una granja de unas 2.5 hectáreas, el promedio; ahora reciben $125.95 por hectárea para dar un total de $314.87, un aumento de más de cuatro veces.

Pequeños agricultores y científicos agrícolas

La ubicación del proyecto es el campo pintoresco y tranquilo. El Valle de Puebla es un área amplia y plana entre las cumbres volcánicas nevadas de Popocatépetl e Iztaccíhuatl en un lado, y un tercer volcán extinto, La Malinche, en el otro. Desde las alturas se puede apreciar el baturrillo de chacras minúsculas que rodean a las antiguas iglesias españolas, la mayoría en uso todavía, y algunas arruinadas y desmoronándose. En el centro del valle está el pueblo de Cholula, que, con sus barrios circundantes, contiene 365 iglesias, una para cada día del año.

Al mirar más cuidadosamente se observa que las chacras son una maraña de maleza floreciente casi tan alta como el maíz. La maleza sirve como alimento para los burros, y si se mantiene bajo control que el maíz mide un metro de alto, no hace mucho daño al cultivo. A veces se siembran caléndulas en el maíz como cultivo asociado. Se venden en los mercados de flores—son las tradicionales para el Día de los Difuntos—o se muelen para agregar al alimento avícola para dar un profundo color naranja a la yema de huevo.

En la carretera, destellan al paso áreas de color lavándula rosada. Éstas son dalias que cubren todos los espacios vacíos como un manto. Hay hileras de antiguos eucaliptos al lado de la carretera. Los burros caminan pausadamente casi perdidos bajo sus cargas pesadas, acompañados por campesinos descalzos.

Todo esto es muy pintoresco, y gran parte es exótico y atractivo para los turistas. Pero lo exótico oculta la situación difícil de los campesinos que luchan intensamente en sus maizales, siguiendo patrones de agricultura que no han cambiado en generaciones. Logran sobrevivir, pero no mucho más.

Sin embargo, al viajar una hora hasta el otro lado de una cordillera baja, se puede encontrar algunos de los principales expertos agrícolas del mundo. En las afueras de la Ciudad de México está el excelente Instituto Nacional de Investigación Agrícola y la Escuela Nacional de Agricultura. Cerca de allí se encuentra la sede y los campos experimentales del CIMMYT, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo. Es una verdadera institución multinacional, y recibe apoyo de las Fundaciones Ford y Rockefeller, del Gobierno de México, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (CIMMYT ayudó a producir los trigos enanos que lideraron el enorme aumento en la producción agrícola del mundo que ocurrió hace algunos años—conocido como la Revolución Verde.)

¿Podrían los recursos científicos de estas instituciones desarrollar prácticas agrícolas que pudieran ser utilizadas por los campesinos pobres? ¿Los campesinos—considerados en todas partes como desconfiados, tercos y envueltos en tradiciones—podrían ser persuadidos a adoptar estas prácticas? ¿Se podría demostrar a ellos—o por lo menos a una proporción importante de la población—cómo duplicar su producción de maíz dentro de cinco años?

La revolución agrícola

El Proyecto Puebla nació de una determinación de contestar estas preguntas. La Fundación Rockefeller, solo una de estas organizaciones, se había involucrado ampliamente en la Revolución Verde. De hecho, por su participación en esta revolución, un científico agrícola de la Fundación Rockefeller asignado al CIMMYT, el Dr. Norman E. Borlaug, recibió el Premio Nobel de la Paz en 1970. A través de la Revolución Verde, los países que antes tenían que importar grandes cantidades de cereales para alimentar a sus enormes poblaciones han logrado la autosuficiencia—incluyendo, increíblemente, la India, con su población de quinientos millones. En un momento en que el espectro malthuso de crecimiento explosivo de la población parecía muy real, la Revolución Verde dio a la humanidad un respiro corto para buscar una solución más duradera.

Pero los críticos, que miran más allá del aumento de las existencias de alimentos para millones de personas, han acusado con alguna justificación que los beneficios agrícolas de la revolución están siendo cosechados principalmente por los agricultores con granjas más grandes, que tienen más dinero y mejor educación. La multitud de los agricultores de subsistencia y arrendatarios, dicen estos críticos, se encuentran en una situación muy poco mejorada; o de hecho, pronto los cambios económicos les causarán sufrimiento—mayores precios de terreno y fluctuaciones en los precios de los cultivos, por ejemplo—causados por la revolución.

La estrategia humana

El equipo asignado al Proyecto Puebla consistió en cinco profesionales liderado por el Dr. Leobardo Jiménez, un mexicano, y empleado de la Escuela de Postgrado de Chapingo. Cometieron algunos errores—por ejemplo, no tomaron suficiente tiempo para explicarse a los campesinos al principio—pero aprendieron sobre la marcha. Ha sido fundamental para su éxito, por supuesto, el enfoque científico hacia el desarrollo de una mejor tecnología agrícola para el distrito—el tipo y cantidad de fertilizantes a ser utilizados, y cuándo y cómo aplicarlos, por ejemplo. Pero más allá de esto, su éxito provino de la atención que se dio a todo el sistema en el cual funciona el campesino. Los comerciantes, los banqueros, y los funcionarios gubernamentales deberán proveer tales requerimientos como fertilizantes, químicos y semillas, y el crédito para comprarlos. Por eso, en cierto sentido son tan importantes como los científicos agrícolas. Finalmente su éxito tiene que ver con el desarrollo de una estrategia humana basada en el arte de tratar con la gente. Mediante esta estrategia los miembros del proyecto han podido persuadir a los campesinos escépticos y desconfiados a abandonar los patrones antiguos a favor de los métodos que algún extraño dice que son mejores; asimismo han establecido buenas relaciones con la gente de otros sectores vitales—los distribuidores de fertilizantes, por ejemplo, y los banqueros.

Al inicio de Proyecto Puebla, Jiménez se empeñó en explicar el programa a personas de todas las instituciones y agencias que tuvieran algo que ver con la agricultura. Visitó personalmente a los funcionarios gubernamentales en Puebla y en la Ciudad de México a todos los niveles—así como a los banqueros, a la gente relacionada con la semilla, los fertilizantes, los seguros de cultivos y el control de precios, a los funcionarios de la organización agrícola estatal, y a todos los que se encontraban en una posición para ayudar o impedir el proyecto. Estas personas eran las primeras en saber de él, y usualmente esta cortesía es gratificante para las personas que la reciben. Pero más importante todavía, estas visitas les dieron una descripción exacta del proyecto antes de que pudiera ser distorsionada por el chisme y el rumor. Jiménez pidió su ayuda, pero sea que la obtuviera o no, por lo menos evitó los malentendidos y obstrucción que pudieran haber ocurrido. No surgieron los celos organizacionales, que pudieran haber surgido. Desde entonces se ha mantenido informada a la gente de las instituciones con una reunión anual e informes regulares.

Aprobación de los líderes comunitarios

Con respecto al acercamiento a los 47,500 agricultores en el área del proyecto, sin embargo, el equipo tuvo que aprender el método correcto mediante la amarga experiencia. Los miembros

del equipo se sentían impacientes por empezar y ansiosos de emplear el enfoque científico adecuado, que requiere mediciones cuidadosas para observar el estado de las cosas antes de tratar de cambiarlas. Por eso, comenzaron con visitas a los campesinos con un cuestionario. Pero este método a menudo provocó desconfianza y sospecha. En algunos casos los visitantes fueron expulsados de las granjas. Circuló el rumor que eran comunistas enviados para subvertir a la población so pretexto de la ciencia agrícola. Algunos sacerdotes locales los miraban con desconfianza.

Esta reacción obligó a Jiménez a adoptar otra táctica. Retiró a su equipo y optó por acercarse a los campesinos a través de los líderes establecidos de la comunidad y no en forma directa. Como extraños, pensó, los empleados del proyecto necesitaban una introducción y el respaldo local para ganar la aceptación.

Jiménez visitó personalmente a las autoridades políticas locales y a los líderes reconocidos de cada municipio y aldea para explicar el proyecto. Cuando estos líderes lo entendieron, lo aprobaron. Fueron ellos, no Jiménez, que convocaron entonces una reunión con los principales agricultores donde el proyecto pudiera ser promocionado más ampliamente. A los asistentes los líderes les informaron que estaban de acuerdo con el proyecto, y después de eso el resto fue fácil.

Luego, Jiménez solía preguntar ¿Quiénes entre ustedes quisieran tratar de cultivar un poco de maíz de una nueva manera para que los demás puedan ver cómo funciona? Les prometía que verían un aumento de rendimiento inmediato y dramático. Como siempre había más voluntarios de lo que podía utilizar, Jiménez dejaba que los campesinos mismos ayudaran a seleccionar a los dos o tres cooperantes necesarios en cada comunidad; al ayudar con la selección ya comenzaban la participación de los agricultores. Este enfoque llegó a ser el corazón de la estrategia del proyecto para el establecimiento de contactos con los campesinos locales.

Parcelas de demostración en las granjas del vecindario.

El primero año el equipo de Puebla estableció veintisiete parcelas de prueba y demostración en granjas típicas. Había dos tipos diferentes: parcelas experimentales y parcelas de alto rendimiento.

Como Puebla no tenía ninguna estación experimental, y puesto que las diferencias en el suelo, la elevación, etc. dentro del corredor del proyecto produjeron condiciones de crecimiento distintas, el equipo del Proyecto demarcó cinco zonas experimentales. En éstas fueron probados algunos tratamientos del suelo y variedades de maíz y poblaciones de plantas. El agricultor proporcionaba la tierra, hacía el trabajo, recibía los fertilizantes y la semilla gratis, y se quedaba con toda la cosecha excepto una pequeña porción retenida como semilla para experimentos futuros. Si el diseño del experimento obligaba al agricultor a utilizar muy poco fertilizantes, o a sembrar una semilla de inferior calidad por razones de comparación, recibía maíz adicional como compensación. Los científicos planificaron y supervisaron los ensayos durante todo el verano, y los verificaron en el momento de la cosecha; encontraron que se podía llevar a cabo la investigación necesaria en granjas ordinarias con solo un poco más dificultad de la que habrían tenido en una estación experimental.

En las parcelas de alto rendimiento no hubo experimentos comparativos sino simplemente un esfuerzo sencillo de obtener tanto maíz como sea posible con las prácticas mejoradas. En estas chacras, los agricultores proporcionaban todo y se quedaban con toda la cosecha. Tal como había prometido Jiménez, las cosechas eran dos veces mayores, a veces cuatro veces mayores que antes—el primer aumento grande jamás visto en Puebla.

En el otoño se organizaron días de campo en ambos tipos de parcelas. Naturalmente cada parcela de demostración había sido observada y comentada en su vecindad durante toda la temporada de crecimiento, y ahora los campesinos venían a pié o en burro desde varios kilómetros

de distancia para conocer y analizar los resultados. Aunque estuviera presente un experto del proyecto, usualmente limitaba sus comentarios a una presentación general de Proyecto Puebla. Los campesinos le escuchaban con cortesía, pero muy tímidos para hacer preguntas. No querían que sus vecinos pensaran que eran atrevidos. Pero luego el campesino que había producido el maíz explicaba qué variedad había sembrado, la densidad de la siembra la cantidad de fertilizante que había aplicado, dónde obtuvo el crédito, etc. Las preguntas volaban hacia él; este hombre era uno de ellos y no les costaba a los campesinos hacerle cualquier pregunta.

Desde entonces el proyecto ha mantenido la sencillez de su iniciativa de extensión y se ha concentrado en el establecimiento de un número suficiente de parcelas de alto rendimiento en granjas ordinarias para que exista una con fácil acceso para casi todos los campesinos. Al tener una parcela de alto rendimiento en su vecindad, los agricultores pueden observar su progreso durante todo el verano y comentarla en el pueblo con sus compañeros. No tienen que esperar un año para ver los resultados en un boletín, que tal vez no puedan leer de todas maneras. Por otra parte, la cercanía demuestra a los agricultores que el cultivo está creciendo en un terreno muy parecido al suyo, bajo las mismas condiciones que tienen ellos. A menudo sospechan que una estación experimental distante, si en verdad saben de su existencia, es un lugar bastante especial y, de hecho, este bien puede ser el caso.

Los resultados del proyecto han demostrado que los campesinos—aun los marginales que están agobiados por la pobreza—son inteligentes con respecto al cambio cuando entienden las razones. Si se puede comprobar que algo realmente es mejor para ellos, los campesinos finalmente lo adoptarán. Posiblemente no lo hagan inmediatamente—probablemente quieran verlo ensayado primero, porque a su bajo nivel de subsistencia simplemente no pueden darse el lujo de correr riesgos. Pero usualmente cambian de parecer dentro de dos o tres años.

Nuevas recomendaciones: fertilizantes y densidad de plantas

Los aumentos más dramáticos obtenidos con las recomendaciones del Proyecto Puebla resultaron de la fertilización adecuada y una mayor densidad de plantas, prácticas que cualquier granjero puede seguir si puede comprar los materiales.

Aun antes de la llegada de la gente del proyecto, los campesinos de Puebla eran buenos agricultores. Sabían cómo cultivar maíz; después de todo, sus antepasados lo habían hecho durante generaciones. Además, vivían en un área donde había crecido, silvestre y domesticado, durante siete mil años. La fuente más probable de todo el maíz del mundo está a unos pocos cientos de kilómetros de distancia, y ésta es la región donde se ha realizado la selección para los climas y suelos locales durante el tiempo más largo. Pero a través de los años, muchas variedades se habían adaptado a los suelos pobres; por eso no eran los mejores productores una vez que los suelos hayan sido regados o fertilizados adecuadamente, o ambos.

Es interesante, que ninguna de las variedades mejoradas de maíz desarrolladas en la estación experimental de Chapingo rindió más en Puebla que un par de variedades producidas por un lechero local, el Sr. Salvatori.

Sus variedades nativas altamente productivas, Pinto Salvatori y Rojo Salvatori, fueron seleccionados durante algunos años en un área pequeña con buen riego y fertilización adecuada; por eso el maíz es muy sensible a los fertilizantes y el buen manejo.

Y estas variedades tienen otra ventaja por cuanto los granjeros pueden guardar su propia semilla de cada cosecha, en cambio la semilla híbrida tiene que ser comprada nuevamente cada año. Por estas razones, el 95% del maíz sembrado por los campesinos de Puebla, aun ahora, proviene de variedades locales.

A pesar de estas ventajas, sin embargo, los agricultores de Puebla no utilizaban los fertilizantes tanto como podían, para maximizar la cosecha. La mayoría habían oído hablar de los

fertilizantes comerciales, y algunos probaban un poco. Pero aplicaban solo un tercio de lo necesario. Usualmente compraban la formulación equivocada. Y lo aplicaban en el momento equivocado—usualmente cuando el maíz estuviera suficientemente alto para indicar que iba a haber alguna especie de cosecha.

Las pruebas de campo demostraron claramente que el suelo de cada una de las cinco zonas de Puebla requería un trato diferente. El fertilizante con el fósforo y parte del nitrógeno debía ser aplicado en el momento de la siembra, decidieron los especialistas, y el resto del nitrógeno debía aplicarse más tarde. Las recomendaciones con respecto al nitrógeno variaban de 60 a 150 kilogramos por hectárea y para fósforo, de cero a 60. El abono de gallina que existía en el área y que los agricultores habían atesorado desde hace mucho tiempo, se incluía siempre en las recomendaciones, no solo porque es un buen alimento para las plantas, sino que su inclusión ayudó a convencer a los agricultores que el programa de fertilización en general era sólido.

En cuanto a la población de las plantas, sus padres les habían enseñado a los campesinos que hay que sembrar un grano por cada paso. Este método producía quince a veinte mil plantas por hectárea que era todo lo que la tierra podía soportar sin fertilizantes—y aun así los tallos eran cenceños y los nudos, numerosos. Pero ahora los agrónomos del proyecto, después de experimentar en el área, recomendaban que, con la fertilización adecuada se podía sembrar cincuenta mil plantas por hectárea, dos veces y media más que antes.

Para muchos agricultores la idea sonaba ridícula. ¿Cómo podían las plantas con una siembra tan densa obtener suficiente luz y aire? Su reacción era comprensible. La práctica es relativamente nueva aun en la zona maicera de Estados Unidos, y los agricultores allí eran escépticos cuando se introdujera hace unos doce años. Pero algunos agricultores intrépidos lo intentaron en parcelas pequeñas, y manejaron el resto de sus siembras de la manera tradicional.

Durante el verano y el otoño fueron asombrados al ver que las hileras del "proyecto" eran densas con tallos robustos y pesados con mazorcas grandes. Cuando midieron los rendimientos encontraron que las parcelas del proyecto produjeron el doble, y a veces cuatro veces más que los terrenos sembrados de la manera tradicional.

Comunicación y crédito: uso de grupos locales

Después del éxito del primer año no era muy difícil convencer a los campesinos desconfiados a mirar, por lo menos, a las nuevas prácticas. Un problema importante, de hecho, resultó ser todo lo contrario: tantos campesinos tuvieron interés que el pequeño equipo del proyecto encontró que ya no era posible trabajar con los individuos.

En esta situación fue encontrada muy útil la comunicación masiva para alcanzar a grandes números de campesinos, incluyendo muchos—tal vez veinte mil—que nunca habían participado formalmente en el proyecto. Dos películas producidas localmente fueron de mucha ayuda; una trató el tema del cultivo del maíz, la otra el crédito, y los lugares y las personas utilizadas eran fáciles de identificar. Por otra parte, el personal del proyecto produce un programa radial que se transmite los domingos por la mañana, y publica boletines y circulares en un lenguaje sencillo: si los agricultores no pueden leerlos, probablemente sus hijos sí podrán.

Pero la comunicación cara a cara siempre es mejor. Para facilitar esta comunicación el equipo del proyecto ha alentado a los agricultores a formar grupos locales. A fines de 1971, 5,240 agricultores participaban en 183 de estos grupos. Los agricultores convocan las reuniones ellos mismos cada dos o tres semanas y un agricultor actúa como presidente. Alguien del proyecto asiste para tratar la producción del maíz y para contestar las preguntas.

Además de servir como canales de información, los grupos cumplen otras funciones. Una es la compra conjunta de fertilizantes. Los miembros designan a un compañero, usualmente un oficial, para que sirva como distribuidor local de fertilizantes para uno de los distribuidores de

Puebla. Este hombre recoge todos los pedidos, compra los fertilizantes y los almacena bajo techo en un lugar conveniente de la localidad. Como los campesinos desconfían de las fundas que vienen premezcladas, usualmente los grupos compran nitrógeno y fósforo separadamente (no hace falta potasio en Puebla) y los agricultores mismos los mezclan según las recomendaciones del proyecto.

Pero tal vez la función más importante de los grupos es la de ayudar a sus miembros a obtener crédito que de otra manera no podrían tener. Antes de la formación de los grupos había un poco de crédito disponible para individuos, pero generalmente las fuentes querían prestar muy poco o demasiado. El Banco Ejidal fue organizado por el gobierno mexicano específicamente para prestar dinero a los pequeños agricultores, pero en el tiempo en que comenzó el proyecto, usualmente no ofrecía más que veinticinco dólares—no suficiente para comprar las cantidades de fertilizantes que se requerían para lograr un adelanto importante. Los otros dos bancos estuvieron interesados principalmente en proporcionar préstamos a los agricultores que tenían cincuenta hectáreas de terreno o más—hombres que podían proveer colateral y que habían demostrado su capacidad de pago. Los campesinos, por supuesto, no ofrecían ninguna de estas ventajas.

Sin embargo, cuando no lo puedan obtener solos, a menudo los campesinos pueden conseguir crédito en grupos. Para comprar fertilizantes, por ejemplo, el grupo recoge las solicitudes de fertilizantes y los reconocimientos de obligación de los miembros, y el líder los lleva al agente de crédito para arreglar los préstamos para todos. El grupo respalda todas las obligaciones, moralmente si no legalmente. Si un miembro no paga, el grupo lo hace y cobra al miembro más tarde. Es decir, la mayoría de los grupos lo hacen; los pocos que no lo hicieron dejaron de funcionar.

Pero como los miembros actuales no quieren hacerse cargo de la deuda de otra persona, los grupos son cuidadosos en cuanto a las personas que aceptan como nuevos miembros. Quieren solo hombres que podrán pagar—y esto significa los agricultores que observarán las recomendaciones del proyecto para cultivar maíz, porque tienen la mayor probabilidad de obtener los ingresos necesarios. Por tanto, los grupos están comenzando a ser como clubes; un agricultor no entra si no le invitan. Pero si desea cumplir los requisitos, usualmente puede hacerlo.

El crédito grupal apenas comienza a desarrollarse para la perforación de pozos para riego. Parece que está factible el riego en tres de las cinco zonas del proyecto, y algunos grupos están formándose para financiar la perforación de pozos de veinte centímetros desde los cuales todos podrán compartir el agua. Una agencia privada, la Fundación Mexicana para el Desarrollo está ayudando a arreglar el crédito. Algunos de los agricultores más exitosos también han perforado sus propios pozos para riego.

Una fuente de crédito privada llegó a estar disponible para muchos campesinos cuando un distribuidor local de insumos agrícolas comenzó a aceptar pagarés con vencimientos en la época de la cosecha para comprar fertilizantes, pesticida, y semilla. (Las condiciones de la compañía actualmente son la mitad en efectivo y el 9 por ciento de interés sobre el saldo). Los precios de este distribuidor eran los mismos que en cualquier otra parte, porque los fijó una agencia del gobierno, pero el volumen de las ventas del distribuidor aumentó inmediatamente; los agricultores obtuvieron los fertilizantes necesarios para aumentar la producción, y todo el mundo ganó más dinero. Otra compañía acaba de comenzar a ofrecer condiciones similares.

Hay mucho menos papeleo cuando se obtiene el crédito de un distribuidor de fertilizantes y no un préstamo del banco. El agrónomo del proyecto llena un formulario sencillo especificando la cantidad y el tipo de fertilizante necesario, y el agricultor, el distribuidor y la oficina del proyecto reciben una copia; después lo único que tiene que hacer el campesino es firmar el pagaré. La cantidad prestada incluye los intereses, que evita la confusión para los agricultores que no entienden bien el concepto de intereses.

Cuando el crédito grupal comenzó en 1968, eran 103 agricultores que trabajaban 76 hectáreas; prestaron 75,000 pesos para fertilizantes, principalmente de parte del distribuidor de

fertilizantes. En 1969 el número disparó a 2,561 agricultores, 5,838 hectáreas, y 5 millones de pesos de crédito. En 1971, las cifras habían aumentado a 5,240 agricultores, 14,438 hectáreas y 7.6 millones de pesos, y nadie sabe cuánto más puede haber sido prestado por agricultores que no estén en grupos.

Los tres bancos oficiales prestaron el 80% de este dinero (solo el Banco Ejidal representa casi el 40%), y el resto vino de las compañías privadas de fertilizantes. La tasa de cumplimiento de pago depende de la calidad del año de cultivo y la fuente de crédito. La tasa para los préstamos de las compañías de fertilizantes es en promedio de 97.5%, nunca por debajo de 95%. En el Banco Ejidal es del 80%. Esto ocurre en parte porque algunos agricultores consideran que los préstamos de los bancos oficiales son "dinero del gobierno" que realmente no tiene que ser pagado. Se ha observado el mismo fenómeno en otros países: las compañías privadas casi siempre recuperan más de sus préstamos que las instituciones que tienen alguna relación con el gobierno.

La experiencia de un hombre

Lo que las nuevas técnicas para el cultivo de maíz, junto con la disponibilidad de un poco de crédito, pueden significar para los agricultores de Puebla está ilustrado por la experiencia de Blas Botello y algunos de sus vecinos en la comunidad de Chahuac.

Chahuac fue el nombre de una hacienda española cerca de la casa de Botello que había incluido toda la tierra por varios kilómetros a la redonda antes de la revolución de 1910. Hoy los graciosos edificios de la hacienda se encuentran sin techo y se están desmoronando, la maleza crece aun en el interior de lo que era la capilla. Ahora la tierra pertenece a un ejido, una de las numerosas "unidades comunales de tierra" de México y los miembros poseen derechos vitalicios para cultivar hasta cuatro hectáreas cada uno.

Hace cuatro años, veinte campesinos de la localidad formaron uno de los grupos promocionados por el equipo del Proyecto Puebla y eligieron a Botello como líder. Hoy el grupo tiene veintiocho miembros; todos siguen las recomendaciones del hombre del proyecto y, por consiguiente, producen de cuatro a siete toneladas de maíz por hectárea en tierras que antes producían solo una. Obtienen préstamos como grupo, al 11 por ciento de intereses, de uno de los bancos oficiales, el Banco Agrícola, y compran sus fertilizantes conjuntamente. En 1970, para asegurar su capacidad de pagar sus préstamos, cada miembro contribuyó cincuenta pesos a un fondo de ahorro depositado en el banco que recibe el 12 por ciento de intereses. En 1971 cada hombre puso cien pesos más. Hasta ahora no ha sido necesario utilizar el fondo. Ahora algunos otros grupos hacen lo mismo, de modo que no hay duda de que su calidad de crédito seguirá siendo buena.

Botello perforó un pozo de tubo en 1970 a un costo de seis mil pesos, y pagará el pozo en tres años. Con el riego puede sembrar su maíz en el tiempo adecuado aunque se atrasen las lluvias, y puede cultivar trigo después de cosechar el maíz, algo que nunca podía hacer antes. Ha diversificado los cultivos en sus tres hectáreas; ahora produce vegetales y flores que su esposa vende en Puebla, y tiene algunos árboles frutales, unos pocos cerdos, una docena de pavos, dos caballos, y un burro. Su familia come bien y, según las normas locales, vive bien.

Cuando le visité a fines de 1971 Botello estaba esperando una cosecha de maíz de cinco o seis toneladas por hectárea. Tenía la idea de guardar una tonelada para el consumo de su familia y una media tonelada para sus animales. El resto iba a vender y con el dinero iba a pagar su deuda de fertilizantes, ahorrar suficiente para poder pagar en efectivo la próxima vez, y comprar un refrigerador. Ya tenía un televisor para ver las noticias de Puebla y de la Ciudad de México todos los días.

Botello es un agricultor inusual, pero sus vecinos en el grupo también tienen casi los mismos resultados. Les pregunté a algunos cómo pensaban utilizar sus ingresos adicionales. Primero, dijeron, que comprarían un poco más terreno si pudieran encontrarlo de venta (una posibilidad

bastante improbable). Después, como los agricultores en todo el mundo, invertirían en cualquier cosa que mejoraría su agricultura—más fertilizantes, más insecticida y matamalezas, más ganado, tal vez un equipo de fumigación o un trillador de maíz. Ya estaban dando más educación a sus hijos, y obviamente se sentían orgullosos de que los niños estén en la escuela.

En raras ocasiones también pueden comprar uno o dos artículos de lujo. Como dijo uno de ellos: "Si mi esposa ve un vestido bonito que quiere tenerlo para una fiesta, lo compraré para ella. ¡Ahora lo puedo hacer!"

Historia de éxito de Puebla: las razones

Éste, entonces, es el éxito del Proyecto Puebla hasta la fecha—varios miles de campesinos se han elevado un poco sobre que el nivel de subsistencia y tienen perspectivas para más mejoramiento. Ahora revisemos los elementos que han contribuido a este resultado.

Primero es una cierta cantidad de dinero. El Proyecto Puebla tuvo la buena fortuna de contar con financiación de la Fundación Rockefeller y CIMMYT durante sus años de desarrollo. En 1971, por ejemplo, se calculó que 5.420 familias agrícolas (cerca de 29,000 personas) que participaban en el proyecto obtuvieron un promedio de 1.6 toneladas por hectárea adicionales en 14,438 hectáreas, dando un incremento total de 23,000 toneladas. Consiguieron aproximadamente 900 pesos por tonelada, o un aumento de ingresos brutos de 20.7 millones de pesos (US$1,656,000). Después de pagar todos los gastos, incluyendo algo para su propia mano de obra, habían aumentado sus ingresos netos en 12.8 millones de pesos o aproximadamente US$1,024,000. El presupuesto del proyecto durante ese año era solamente US$130,000.

Por impresionantes que sean las cifras, los resultados no se miden plenamente por las toneladas adicionales de maíz o millones de pesos. El impacto sobre la calidad de vida, el sentido de seguridad, la alegría de miles de personas—todas estas cosas son imposibles de medir. ¿Y qué valor se debe atribuir a la mayor estabilidad social y política que obtiene el estado o nación cuando sus campesinos, que pueden ser la mayoría de los ciudadanos, comienzan a compartir la prosperidad que los demás han gozado durante generaciones? Los resultados intangibles pueden ser aún más importantes que los tangibles al considerar si un programa como el de Puebla "justifica el costo".

El siguiente ítem esencial es el personal del proyecto. Aunque el equipo de Puebla ha crecido a once (incluyendo algunos estudiantes y dos evaluadores que están estudiando el programa y midiendo los resultados) la gente de CIMMYT dice que un programa de este tipo puede ser iniciado con tres hombres—un agrónomo investigador, un extensionista-comunicador y un jefe de equipo para coordinar toda la empresa. Los evaluadores son útiles, pero a menudo esta función puede ser realizada por una agencia externa. Más importante—el personal tiene que estar encendido con el celo misionero para ayudar a los pequeños agricultores.

Otro requerimiento es una tecnología agrícola que pueda duplicar los rendimientos o más que duplicarlos, y que produzca lo que dicen los extensionistas. Se requieren aumentos muy substanciales de producción, mucho más que el 10 o el 20 por ciento, para interesar a los campesinos conservadores en el cambio de sus métodos probados de antaño; y obviamente si las promesas de los especialistas no se cumplen en los ensayos, todo el esfuerzo perderá credibilidad.

Luego debe haber una estrategia cuidadosamente pensada para el trato con la gente. El método indirecto de acercarse a los campesinos a través de los líderes de sus comunidades tiene mucho a su favor, aunque posiblemente no funcione bien en todas las sociedades del mundo. Y se debe dar la debida atención a los funcionarios del gobierno, comerciantes, banqueros, líderes religiosos y otros que pueden influenciar los resultados del proyecto para el bien o para el mal.

Finalmente se debe dar atención al desarrollo coordinado de todo el sistema. No sirve para nada, por ejemplo, convencer a los campesinos a utilizar mucho más fertilizante si no existe un lugar conveniente para comprarlo o si no pueden conseguir crédito para comprarlo. Y las mujeres en el campo también juegan un papel importante en el sistema. Muchos agricultores alrededor del mundo han estado listos para prestar dinero a fin de mejorar su agricultura, pero les han disuadido sus esposas por temor a las deudas.[17]

Finalmente, analizaremos brevemente la siguiente sección del reporte que ofrece una prescripción para la multiplicación de proyectos como Puebla.

Para ayudar a otros estados y países que posiblemente deseen organizar un proyecto, el equipo de Puebla lleva a cabo un programa de capacitación de varios meses de duración, tanto para miembros del equipo, como para administradores. Durante el último año una docena o más de estudiantes han venido y otros están por llegar. Otros proyectos como el de Puebla ya han comenzado en algunos lugares—dos en los estados colindantes de México y Tlaxcala, seis en Colombia, y uno en Perú. Uno probablemente comenzará pronto en Argentina, y otros están bajo consideración.

La transferencia de un diseño de proyecto exitoso de un lugar concreto a otro es difícil en el mejor de los casos, y también es difícil aumentar la escala que se requiere para convertir un proyecto piloto en un programa estatal o nacional. En el Estado de México—que casi rodea el Distrito Federal que contiene la Ciudad de México—está en marcha un programa que no solamente incluye un área geográfica mayor que el del Proyecto Puebla, sino que su alcance también es mayor: aquí están tratando de aplicar los principios del Proyecto Puebla a otros cultivos además del maíz, y a la ganadería también. Aunque el programa es demasiado joven para juzgarlo, promete mucho, por los menos, para el logro de avances dramáticos en una escala muy amplia.

El programa estatal surge de la determinación de su gobernador actual, Carlos Hank González, para mejorar la vida de los campesinos. Como su término es de seis años y no puede ser reelegido, Hank González ha establecido un cronograma para implementarlo durante su administración, y como es un amigo del Gobernador de Puebla, y tenía conocimiento del Proyecto Puebla de primera mano, era un modelo obvio para adoptar.

La tarea ciertamente es enorme. El Estado de México tiene 250,000 campesinos que cultivan unas 700,000 hectáreas de terreno, de las cuales 590,000 hectáreas se dedican al cultivo de maíz. Pero el estado también posee importantes activos. Es uno de los más ricos en los Estados Unidos Mexicanos y tiene mucho suelo fértil. Es la sede del Instituto Nacional de Investigación Agrícola y la Escuela Nacional de Agricultura, que han producido una gran cantidad de información y plantas. Tiene dos estaciones experimentales; una, en Santa Elena, ha funcionado desde hace dieciocho años. Por otra parte, los científicos han realizado trabajo experimental en 146 granjas a lo largo del estado. Como resultado los extensionistas tienen una buena cantidad de tecnología para ofrecer a los pequeños agricultores.

Como en Puebla, las variedades nativas de maíz producen tan bien como los híbridos producidos por los criadores de plantas, y representan el 90 por ciento de la siembra. La recomendación principal que se hace a los agricultores es el uso generoso de fertilizantes acompañado por densidades de plantas aún más elevadas que en Puebla, sesenta a ochenta mil por hectárea en las áreas de mayor precipitación. Con estas prácticas es fácil duplicar el promedio estatal de 1.4 toneladas por hectárea, y los rendimientos de seis toneladas no son inusuales.

Organización por líneas estatales

En conformidad con la preocupación del Proyecto Puebla por el sistema integral, Hank González primero creó una organización llamada DAGEM (Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México) para que coordine el programa. La agencia consiste en los representantes de

varios sectores del gobierno, bancos públicos y privados, agencias de fertilizantes, seguros de cultivos y mercadeo, organizaciones de campesinos, etc. —trece agencias en total. Por otra parte, el Gobernador estableció una comisión ejecutiva para que opere el programa y nombró a ella dos hombres muy capaces que ocuparon puestos altos en una administración federal anterior—Ing. Alberto Barnetchi, presidente, e Ing. Roberto Osoyo Alcalá, secretario.

Plan Maíz

Se dio la más alta prioridad al cultivo principal del estado—bajo un proyecto llamado Plan Maíz. Está encabezado por un ex miembro del equipo de Proyecto Puebla, Ing. Aristeo Álvarez, y tiene veintiún extensionistas, siete investigadores, cuatro evaluadores, tres coordinadores, ocho técnicos. Como se dedicó el primer año de la administración del Gobernador a asuntos de organización y planificación, quedan cinco años para llevar a cabo el programa. La meta, entonces, era incorporar cien mil hectáreas cada año, comenzando con 1971, de modo que medio millón de hectáreas del estado estén totalmente incorporadas en cinco años.

Para satisfacer las necesidades de comunicación y crédito, los hombres que trabajaron en el Plan Maíz vieron las ventajas de tratar con pequeños grupos de agricultores conforme lo hiciera el Proyecto Puebla. El servicio de extensión del Estado ya contaba con algunos de estos grupos, y había algunos otros alrededor de Chapingo. Para ampliar estos grupos, se ideó un esquema de expansión bajo el nombre de Planes Rancheros.

Los planes: vinculación de grupos locales

Al igual que el caso de Puebla, los planes están basados en grupos de cinco a quince agricultores inclinados a utilizar la nueva tecnología y que pagarán los préstamos. Cada grupo elige a un líder y dos representantes adicionales, que actúan como vínculos entre los miembros y el extensionista del área. A veces organizan reuniones para que el extensionista pueda dar una charla y contestar las preguntas. Otras veces transmiten la información entregada por la extensioncita, como han hecho los líderes locales durante muchos años en los programas de extensión de Estados Unidos. Los representantes también ayudan a obtener crédito para los miembros y aseguran que se paguen los préstamos.

Los grupos locales, a su vez, se agrupan en planes, cada uno encabezado por un jefe seleccionado del área. Aunque el jefe no tiene salario, su posición lleva mucho prestigio, porque es nombrado por el Gobernador. En septiembre de 1971 había ocho “planes rancheros” en funcionamiento con 4,116 miembros que cultivaban 15,600 hectáreas, la mayor parte en maíz. La meta era cubrir el Estado con otros planes tan rápidamente como sea posible.

Cuando realicé mi visita, el plan más grande era el del área de Tenango, unos pocos kilómetros al suroeste de Toluca, la capital estatal. Este plan tenía inscritos a 469 agricultores organizados en 66 grupos. Muchos de estos agricultores con la ayuda de la información técnica y el crédito para fertilizantes, producían seis toneladas de maíz por hectárea. El plan tenía mucho espacio para crecer, porque hay unos tres mil campesinos en el área, y muchos de los que estuvieran afuera expresaban interés en formar grupos nuevos ya que habían visto las ventajas de la membresía. Además de la información y el crédito, estas ventajas incluían un plan de atención médica disponible a un costo de doscientos pesos (US$16) por año, y pólizas de seguro de vida de cinco mil pesos ($400) a un costo para el agricultor de quince pesos ($1.20) por año.

Durante su primer año, Plan Maíz incorporó bajo las recomendaciones de agricultura mejorada, a setenta y cuatro mil hectáreas, obviamente menos que la meta de cien mil del gobernador. Sin embargo, fue un logro substancial, porque al inicio del año el plan ni siquiera tenía personal. Y en la práctica, las metas absolutas, como la cobertura que promueve el gobernador, son imposibles de lograr. Osoyo, el secretario de Plan Maíz me dijo: “El próximo año

no debe haber ningún problema para cubrir las doscientas mil hectáreas y dentro de cinco años ya se habrá terminado la mayor parte del trabajo."

Provisión de crédito

Hasta la fecha la mayor parte del crédito para impulsar el ambicioso programa de maíz ha venido de los distribuidores de fertilizantes privados, pero los bancos oficiales están aumentando su participación. Hasta 1 junio 1971, los campesinos obtuvieron préstamos por casi diez millones de pesos (US$800,000) para fertilizantes, insecticida y semilla.

En la parte noroccidental del estado, la compañía de fertilizantes Impassa ha concedido préstamos a doce mil campesinos. Son "préstamos de palabra" no respaldados por colateral, ni siquiera por la cosecha esperada.

"Lo hacemos desde hace diez años," me dijo el gerente de la compañía, el Sr. Mayolo del Mazo. "Durante este tiempo hemos prestado cerca de cien millones de pesos y hemos recuperado todo menos el 1.5 por ciento. Los pequeños agricultores pagan tan bien como los grandes".

"Tenemos nuestros propios agrónomos para investigar la calidad de crédito de los nuevos solicitantes y luego para ayudarles con su cultivo. Tenemos un registro para cada prestatario. Cuando uno de nuestros antiguos clientes viene para un préstamo, vemos su registro de pago. Si es bueno le prestamos el dinero. Si no lo es, no lo hacemos. Al recibir el préstamo firma un pagaré con el 9 por ciento de intereses si es para fertilizantes, y el 12 por ciento si es para semilla o insecticida. Eso es casi todo lo que se requiere para obtener crédito aquí."

Cuando un miembro del grupo obtiene crédito, el grupo, o por lo menos tres representantes, lo respaldan. Con las presiones locales que pueden aplicar, casi siempre será pagado el préstamo por alguien. Pero el estado mismo sirve de garante para estos préstamos, aunque no haya publicidad en cuanto a este hecho. Obviamente esta garantía hace que las agencias de préstamos sean más dispuestas a ofrecer fondos a los pequeños agricultores que no tienen colateral.

Inauguración de una industria porcina

Aunque la producción de maíz reciba la mayor parte de la atención, la meta a largo plazo del Estado es diversificar la agricultura hacia otros cultivos y la ganadería, y también la promoción de un mejor nivel de vida. Cuatro importantes "planes" adicionales para ganadería, fruticultura, vivienda rural, y educación están siendo organizados. El programa de ganadería ha comenzado rápidamente con la promoción de una ampliación de la industria porcina, y también están iniciando programas de ovejas y pollos.

Los cerdos y el maíz por supuesto van muy bien juntos, y a los precios actuales el maíz produce más dinero como carne de cerdo que como cereal, siempre que los cerdos se mantengan sanos y estén bien administrados. Hasta septiembre 1971 el Estado había financiado 226 nuevas empresas porcinas, con préstamos sin intereses para corrales, cerdos, y suplementos de proteína. Los agricultores que nunca antes habían criado cerdos comenzaron con corrales de parto para doce a setenta y dos cerdas e instalaciones para alimentar de cincuenta a cien cerdos. Por otra parte el Estado mantiene unos equipos de agrónomos y veterinarios para ayudar a los agricultores no experimentados con los problemas que acompañan a la crianza de cerdos. Se ha planificado para más tarde instalaciones comunitarias para faenar y procesar los animales, y el Banco Agropecuario pronto se hará cargo del financiamiento y comenzará a cobrar intereses a los campesinos.

Para mirar de cerca el plan porcino visité un ejido o unidad de tierra comunal, ochenta kilómetros al noroccidente de Toluca. El programa se encontraba vigorosamente en marcha, con la construcción de pequeños corrales de cerdos a todos lados en granjas de dos o tres hectáreas. Los corrales se construyen de ladrillo y baldosa, tienen techos de hojas de hierro galvanizado y pisos de cemento, e incluyen surtidores de agua automáticos, alimentadores automáticos, y

huacales de parto metálicos—todo lo necesario para la crianza moderna de cerdos. Los agricultores mantienen estos corrales limpios y casi sin olor—una gran diferencia comparados con las porquerizas lodosas y apestosas que se encuentran en muchas partes del mundo. Un agricultor me dijo que había invertido noventa mil pesos (US$7,200) en su nuevo corral para veinticuatro cerdas, mucho más dinero de lo que había prestado antes.

Algunos de los corrales ya tenían cerdos, y otros iban a recibirlos muy pronto. Los cerdos eran excelentes—de la raza Landrace y Hampshire, largos y lisos, que serán cruzados más tarde. Un agricultor había recibido de la estación experimental Santa Elena un cerdo hampshire que se ubicaría entre los primeros en cualquier feria de primera clase en Estados Unidos. Todos los cerdos habían sido desparasitados y vacunados contra el cólera.

Los agricultores se veían felices, aun emocionados, acerca de su nuevo negocio porcino, y otros querían unirse al plan, más de los que era posible atender con crédito, reproductores, y asesoramiento experto. Si están destinados a lograr a un gran éxito o problemas dependerá mayormente de sus posibilidades de obtener el asesoramiento necesario para tratar los problemas, por ejemplo las enfermedades y los alimentos balanceados, que todo porcicultor tarde o temprano tiene que enfrentar. Los responsables del proyecto eran optimistas.

Los planes globales para los campesinos de su estado del Gobernador Hank González parecen haber tenido un buen comienzo. Ciertamente el proyecto merece la atención de cualquier estado o región que tiene interés en un programa rápido y vigoroso para desarrollar la pequeña agricultura. Los observadores experimentados del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo, que combinan la experiencia mundial y una perspectiva local, creen que el proyecto tiene todas las posibilidades de éxito. La experiencia en el Estado de México sin duda será de gran valor para los funcionarios de los países en desarrollo que están buscando modelos de desarrollo agrícola.[18]

Reflexiones (2)

Hubo algunas razones que nos obligaron a incluir en este capítulo pasajes tan largos sobre el Proyecto Puebla. Las lecturas le habrán clarificado algunas de las implicaciones del término "tecnología" en la propuesta de la Revolución Verde. Le habrán ayudado a ver la relación entre un concepto económico implícito, como el que expone Schultz, y la manera en que se designe y se implemente un proyecto de desarrollo real. Al leer las partes de un reporte escrito a principios de los años 70, habrá adquirido una percepción de algunos de los esfuerzos "subsiguientes" de la Revolución Verde que tomaron en cuenta a los pequeños agricultores en vez de tratar de aumentar la producción de alimentos de cualquier forma posible—que significa mayormente en las granjas más grandes. Y finalmente, el lenguaje del reporte es tan típico del discurso de la Revolución Verde que creíamos que usted debe estar familiarizado con él.

La descripción de Streeter del Proyecto es engañosamente transparente. Los técnicos inteligentes diseñan maneras de aumentar la productividad de un cultivo en granjas pequeñas. Cometen algunos errores pero aprenden rápidamente y encuentran la manera de lograr sus objetivos—cuya validez nadie impugnará. Los técnicos no son ingenuos. Están muy conscientes de las realidades políticas y económicas. Con admirable pragmatismo, sacan el apoyo de los políticos e integran a los comercios existentes a su programa. El Proyecto Puebla toma todas las medidas para trabajar dentro del sistema y no convertirse en una alternativa insostenible. Los agricultores naturalmente muestran desconfianza, pero pueden ser convencidos con evidencia sólida. Los técnicos encuentran maneras ingeniosas para demostrar a los agricultores que las nuevas prácticas en realidad aumentarán la productividad y los ingresos. Los pequeños agricultores adoptan el programa. Esto comprueba, una vez más, que ellos también pertenecen a la especie *Homo Económicus*. Está pavimentado el camino hacia la prosperidad.

Debe estar consciente que en verdad el Proyecto Puebla incluyó lo mejor de lo que se podría llamar un enfoque investigación-extensión para el desarrollo agrícola. El reporte de Streeter contiene sabiduría verdadera. El impresionante aumento de productividad que se logró no es fortuito; es el resultado del conocimiento detallado acerca de lo que hay que hacer y lo que no hay que hacer si se desea efectuar un cambio en la tecnología agrícola de una región. Pero considerando que el enfoque, con muchas variaciones, fue utilizado en numerosas partes del mundo durante muchos años, considerando que se gastaron miles de millones de dólares para establecer y operar los sistemas necesarios, es razonable preguntar por qué los resultados finales no fueron espectaculares. ¿Cuántas áreas rurales existen en el mundo actualmente donde los pequeños agricultores viven a un nivel de seguridad económica aceptable? ¿Por qué tantos de ellos abandonaron sus "vidas mejoradas" y migraron a los barrios empobrecidos de las ciudades? ¿Por qué los programas de desarrollo rural llegaron a tener una prioridad tan baja y la visión de la humanidad viviendo mayormente en las ciudades llegó a ser aceptada tan ampliamente? ¿Los agricultores y sus hijos dejaron de ser "racionales"—que significa dedicados a maximizar su rentabilidad—cuando tuvieron que tomar una serie de decisiones difíciles que los llevaron a la ciudad?

Como hemos mencionado repetidamente, no queremos dedicarnos a criticar los esfuerzos del pasado, algo que es tan fácil hacer en retrospectiva. Encontramos una gran cantidad de valor en los esfuerzos sinceros de individuos y agencias para superar la pobreza, y aprendemos de ellos. En realidad existe un cuerpo de críticas un poco severas de la Revolución Verde que tendremos que examinar en un capítulo posterior, simplemente porque es parte del discurso que ha llevado el campo de desarrollo al lugar donde se encuentra actualmente. Pero nos interesa su habilidad de leer críticamente, y muchas de nuestras "reflexiones" son para ayudarle a mejorar esta capacidad. Por eso, meramente como un ejercicio, considere los siguientes pensamientos que necesariamente son tan simplistas como el reporte del Proyecto que acaba de leer:

Considere un propietario imaginario de una granja de 2.5 hectáreas, el promedio mencionado por Streeter. Su familia ganaba US$70 por año cultivando maíz y ahora gana $315. Esto es más o menos un dólar por día por el trabajo que varios miembros de la familia han dedicado a esta actividad económica. Naturalmente no viven solo de estos ingresos. Realizan otras actividades en la granja que les proporcionan algunos alimentos. Por otra parte, el hijo trabaja como peón en las granjas más grandes y la hija se va a la ciudad durante varios meses a la vez para trabajar en alguna casa. La madre que es muy conocida por las tortillas que hace, tiene un pequeño negocio adicional.

Otro "granjero" en el estado, el propietario de unas 250 hectáreas—que es moderadamente próspero—también se beneficia de la Revolución Verde. Anteriormente, sus ingresos habrían sido algo menos que $7,000 considerando que, para una extensión tan grande, es necesario pagar la mano de obra y/o maquinaria. Ahora sus ingresos provenientes del maíz serán menos de $31,500; digamos que obtenga ingresos netos de $20,000 de esta actividad económica durante el año. La brecha entre los ingresos de los dos granjeros provenientes del cultivo del maíz definitivamente se ha hecho más amplia como resultado de la tecnología.

En honor a la justicia, debemos mencionar que durante los años 60, México disfrutó de un mejor desempeño en la redistribución de tierras que la mayoría de los demás países, y eliminó algunas de las enormes haciendas del pasado. Sin embargo, México es incidental para nuestra exploración en esta reflexión, que debe ser llevado a cabo en el contexto de un mundo donde el 2.5 por ciento de los propietarios con más de cien hectáreas de terreno controlan casi tres cuartos de toda la tierra—según un censo de 1960 realizado por FAO—y el primer 2.3 por ciento controla más de la mitad. Por eso podemos continuar nuestra reflexión en este sentido.

Una pregunta crucial para plantear en este momento es si la creciente brecha entre los dos agricultores tiene consecuencias negativas. ¿Por qué debemos preocuparnos por las ganancias de un ser humano más afortunado con tal que los ingresos del pequeño agricultor estén aumentando y su situación esté mejorando? Después de todo, la mayor productividad de ambos está contribuyendo a la economía mexicana y esto seguramente es bueno. El problema, por supuesto, es que este fortalecimiento de la economía afectará al pequeño agricultor de tal manera que puede quedar aún más pobre que antes. El mayor poder adquisitivo de los propietarios de las granjas grandes influye en la orientación de la economía—lo que se produce y lo que no se produce, lo que se importa y lo que se exporta, y qué precios tendrán varios artículos en el mercado—mucho más que los incrementos de ingresos de los pequeños agricultores en conjunto. Por eso, cuando nuestra familia imaginaria decide comprar los materiales para agregar una habitación a la casa, cuando van para comprar medicina, cuando compran un refrigerador a plazos—pagando una alta tasa de intereses y casi dos veces el valor del artículo finalmente—encontrarán que un aumento de cuatro veces en los ingresos no es tan significativo como aparentaba. Pero, se podría preguntar, ¿no sube también el precio del maíz en este proceso? La respuesta es no; con la creación de una clase media y la consolidación de una clase extremadamente rica, la demanda para maíz no sube de la misma manera que la de los otros artículos. Es especialmente el caso porque hacia el norte hay un gran reservorio de maíz sobrante listo para ser exportado a cualquier país que desee preservar el precio razonable de los alimentos a fin de mantener la mano de obra barata.

Por supuesto, hay otros factores que también afectan a la vida de la familia que estamos imaginando. El negocio de tortillas de la señora no anda bien. Se ha introducido el pan blanco en el mercado a precios competitivos que han sido cuidadosamente calculados. La gente próspera que todo el mundo ve en la televisión come este tipo de pan y no la tortilla tradicional. Los gustos cambian y disminuye la demanda de tortillas que, después de todo, no se producen de la manera más higiénica posible. La hija se casa con un joven vendedor ambulante. El hijo se vuelve cada vez más inquieto. La familia tiene dos opciones. Vender el terreno ahora o esperar que los hijos lo hagan después de la muerte del padre.

La historia no termina allí. En esta economía creciente, el “negocio de maíz” del propietario de las 250 hectáreas no anda muy bien tampoco. Por eso decide arrendar su terreno a una compañía grande que está adquiriendo el control de grandes extensiones de tierra en la región. El alquiler representa un ingreso extra para él ya que sus otras actividades económicas en la ciudad van bien. La compañía tiene supermercados también y acciones en compañías de fertilizantes y pesticidas, por eso está preocupada por la rentabilidad global. Si está vinculada con alguna corporación multinacional, estará aún más integrada al mundo, un mundo que básicamente se ha olvidado de nuestro pequeño agricultor. La tecnología ha avanzado y ahora se habla de la ingeniería genética. Quién sabe, esta nueva tecnología aún podría resolver las terribles consecuencias ambientales de las enormes cantidades de químicos utilizados en la agricultura de altos insumos y alta producción. Pero algo anda muy mal. La familia que estamos considerando pertenece ahora a ese grupo de personas que se conocen como los pobres absolutos en la literatura sobre desarrollo. El número de estas personas aumentó a 1200 millones en el año 2000.

Sería una equivocación culpar a la Revolución Verde por este estado de cosas. El progreso científico logrado con sus programas y el desarrollo de instituciones, incluyendo una red impresionante de centros internacionales dedicados a la investigación de plantas y animales, trae honor a aquellos que la concibieron y trabajaron diligentemente para su realización. ¿Por qué entonces los resultados son tan distintos de lo que se previó originalmente?

Capítulo 6

La transformación de la agricultura tradicional fue uno de los diferentes esfuerzos que trataron de ir más allá del "crecimiento económico mediante la acumulación de capital." La aplicación de esta fórmula simplista ya había demostrado sus limitaciones, porque las tasas de crecimiento no se acercaron, en general, a lo que los optimistas planes nacionales habían predicho. Como resultado, durante los años 60, las agencias internacionales de asistencia para el desarrollo se alejaron gradualmente de la inversión general y comenzaron a enfocar más y más en sectores específicos. El siguiente pasaje de *Development Projects As Policy Experiments [Proyectos de desarrollo como experimentos en política]* por Dennis A Rondinelli analiza este punto:

> Pero las estrategias de asistencia semidirigidas de los años 60 se basaron en más que una teoría dominante de inversión sectorial. Hubo amplio reconocimiento de que los vínculos entre los sectores tenían que crearse en los países en desarrollo y que la asistencia debía canalizarse hacia una variedad de actividades de apoyo así como la producción sectorial. Por eso, las agencias de cooperación ofrecieron ayuda técnica y financiera para la investigación de nuevas variedades de semillas de alto rendimiento, la construcción de sistemas de riego, el mejoramiento de la capacitación agrícola y los programas de extensión, la creación de sistemas de mercadeo, la organización de cooperativas y asociaciones de agricultores y la iniciación de programas de crédito agrícola.
>
> Por otra parte, se hizo evidente durante los años 60 que los problemas sociales, económico y políticos tenían interrelaciones intrincadas. La existencia de ciertas condiciones tenía que anteceder la creación de otras y entre las más importantes estaba la redistribución de los activos productivos. Algunos teóricos de desarrollo afirmaron que la manera más efectiva de redistribuir los activos entre los pobres y de hacer que la distribución de ingresos sea más equitativa, era la destrucción del monopolio sobre la propiedad de la tierra. La redistribución de las tierras pertenecientes a las plantaciones y haciendas familiares a los agricultores y campesinos del mundo reduciría los alquileres y aumentaría los ingresos en las áreas rurales al mismo tiempo que pusiera más tierra bajo cultivo (Warriner, 1964). El programa de ayuda de Estados Unidos no solo financió algunos de los programas de reforma agraria en los países en desarrollo, sino que también envió asesores técnicos para ayudarles en su realización. Las agencias de las Naciones Unidas urgieron a los gobiernos a adoptar políticas de redistribución de tierras.
>
> Los bajos niveles de capacidad administrativa de parte de los gobiernos de las naciones en desarrollo también impulsaron a las agencias internacionales de cooperación a ofrecer ayuda técnica en administración pública. Los especialistas en administración pública trataron de reorganizar las burocracias de las naciones en desarrollo, establecer sistemas de servidores públicos fundamentados en el mérito y la destreza, mejorar la administración de personal, establecer empresas estatales y reformar los procedimientos presupuestarios y de distribución inversión en los países del Tercer Mundo. Se puso énfasis en el "desarrollo institucional" como medio para la modernización de los gobiernos y la expansión de sus capacidades para llevar a cabo más eficazmente las actividades de desarrollo.
>
> Las elevadas tasas de crecimiento poblacional también fueron consideradas como obstáculos fundamentales para el progreso económico y social en los países en desarrollo durante los años 60. Por consiguiente grandes cantidades de ayuda fueron canalizadas hacia agencias privadas y voluntarias que promovían el control de la población y la planificación familiar. Por otra parte se dirigió la ayuda hacia el desarrollo de los recursos humanos. Las agencias de cooperación trabajaron con los gobiernos para establecer sistemas de educación formales, informales y vocacionales en los países en desarrollo. Harbison (1962-3) y otros afirmaron que el desarrollo de

> los recursos humanos "está relacionado con el objetivo gemelo de mejorar las destrezas y ofrecer empleo productivo a la mano de obra ociosa o subutilizada." Se utilizarían programas de asistencia para aumentar la creación de profesionales y científicos en los países en desarrollo, preparar a los jóvenes para que ocuparan puestos técnicos que requerían capacitación semiprofesional, y para aliviar el grave déficit de personal gerencial y administrativo en los sectores público y privado. Tenía alta prioridad la expansión de los números de maestros capacitados, cuya escasez Harbison califica como el "cuello de botella principal" que limitaba todo el proceso de desarrollo humano. También tendrían que ser reorganizados los sistemas educativos a fin de que capacitaran a la gente para ocupaciones como artesanos, oficinistas, y empresarios. Se ofrecieron enormes cantidades de ayuda para enviar a los funcionarios gubernamentales y gerentes talentosos a Estados Unidos, Inglaterra y a otros países europeos a fin de que obtuvieran títulos profesionales y de postgrado, así como capacitación profesional y técnica de corto plazo. Los sistemas educativos dentro de los países pobres se reorganizaron para que reflejaran las normas y objetivos educativos de Estados Unidos, Inglaterra y Francia.
>
> La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) decidió que el desempleo había llegado a ser crónico e intratable en la mayoría de los países en desarrollo a fines de los años 50 y a principios de los 60, y enfocó su atención en la promoción de la industrialización intensiva en cuanto a su uso de mano de obra y generación de empleo, la agroindustria, la manufactura en pequeña escala y las empresas del sector informal, que podrían absorber los excedentes de mano de obra en el Tercer Mundo.[1]

Entre los diferentes esfuerzos mencionados por Rondinelli, los que están relacionados con el crecimiento poblacional son de particular significado, porque la historia de "población" demuestra tanto los desafíos como los logros de la estrategia de desarrollo en décadas pasadas. Dedicaremos este capítulo a una breve presentación sobre una empresa internacional muy impresionante, cuyo objetivo principal ha sido el de controlar la población de la tierra. Esto nos llevará más allá de los años 60 hasta la actualidad, pero en el próximo capítulo, volveremos a nuestro análisis de la evolución de los conceptos de desarrollo en un orden más o menos cronológico. Además, volveremos al tema de la población en un capítulo posterior cuando analicemos el tema de medio ambiente y desarrollo sostenible.

Los problemas asociados con el crecimiento rápido de la población estuvieron muy presentes en las mentes de los líderes del mundo desde los primeros días del esfuerzo de desarrollo. La preocupación remonta a la publicación en 1798 de *Ensayo sobre el principio de la población* de Malthus. Probablemente está familiarizado con los cálculos directos de crecimiento exponencial y sus predicciones alarmantes. Si la tasa de crecimiento se mantiene en cierto nivel, entonces para cierto año, habrá un ser humano por cada metro cuadrado del planeta. Por supuesto esto es imposible. Mucho antes de alcanzar ese límite absurdo, la severa disciplina de la naturaleza habría sujetado a la raza humana a catástrofe tras catástrofe; de esta manera se mantendría la población bajo control, si es que no la destruyera.

Una pregunta pertinente que seguramente le es familiar, es por qué el crecimiento de la población ha llegado a ser un problema tan agudo en los tiempos modernos. La causa más inmediata parece ser el mejoramiento de las condiciones de vida como resultado de la modernización. Después de todo, la tasa de crecimiento de la población es la diferencia entre la tasa de natalidad y la de mortandad. Mejor atención de salud y saneamiento conducen a una reducción en las tasas de mortandad, y, si no están acompañadas por una reducción equivalente en el número de nacimientos, se producirá finalmente una explosión de población.

Si uno está conforme con este tipo de razonamiento—que es esencialmente correcto aunque muy simplificado—la respuesta para el problema poblacional sería la creación de un programa mundial enfocado directamente en la reducción de las tasas de natalidad. La estrategia a ser

utilizado por este programa, parece ser evidente, sería la de promover el control de la natalidad en todo el planeta. De hecho, así se formularon los primeros programas de población. Pero a partir de este comienzo simplista, las últimas décadas han atestiguado la eflorescencia de una ciencia—una combinación de las ciencias biológicas y sociales—que hace que la "población" sea una de las áreas más sofisticadas del esfuerzo humano.

Para comenzar, los esfuerzos para imponer el control de natalidad en todo el mundo no encontraron un gran entusiasmo inicial. Tener hijos es un elemento central de la cultura de la gente, un elemento que no puede ser modificado con medios simplistas. Por eso, hasta 1960, solamente tres países, a saber, India, Pakistán y China, habían adoptado políticas oficiales para limitar la fertilidad, y al final de 1966, el número había aumentado a veinte, y seis gobiernos adicionales ofrecían apoyo público a los programas de planificación familiar en sus países. Son ilustrativos de la manera en que los programas de población llegaron a ser aceptados en varios países, los siguientes puntos salientes tomados de un artículo por S. C. Jain, F. Joubert, y J. K. Satia:

En la India, los planificadores y economistas reconocieron la importancia de las variables poblacionales en los años 30 y, en 1952, se estableció la Asociación de Planificación Familiar de la India. Entre 1948 y 1950, el gobierno produjo documentos reconociendo la relevancia del factor poblacional para el desarrollo. El reporte del censo de 1951 pidió abiertamente el control de la natalidad y en 1952, se emitió la primera declaración oficial sobre la población.

Se estableció la Asociación de Guía Familiar de Irán en 1957. Unos diez años más tarde, el gobierno aceptó invitar a una misión de expertos del Consejo de la Población para que ayuden a desarrollar una política adecuada sobre la población, y en 1967 emitió su primera declaración oficial.

En Colombia, los primeros años de la década de los 60 atestiguaron las expresiones de preocupación de parte de individuos y como resultado, en 1964, dos organizaciones privadas organizaron la investigación y la entrega de servicios. Solo en 1969, se hizo disponible la planificación familiar como componente de los servicios gubernamentales de salud para madres y niños. La primera declaración oficial apareció en 1970.

Un pequeño grupo fundó la asociación para el bienestar de la familia en 1953. Hasta 1972, los servicios de planificación familiar se hacían disponibles a través de los servicios gubernamentales de salud para madres y niños. La declaración oficial sobre población apareció tarde en 1974.

Durante los años 50, el Fondo Pathfinder inició las actividades de planificación familiar en pequeña escala en Kenia. El gobierno del país pidió ayuda del Consejo de la Población en 1965 y emitió una declaración un año más tarde.

Nigeria tuvo una variedad de esfuerzos voluntarios en pequeña escala ya en 1949. Diez años más tarde las clínicas de salud del gobierno ofrecieron promocionar estos servicios a nombre de las organizaciones voluntarias. En 1970 el país tuvo su primera declaración oficial sobre la población.

Las causas de la lentitud de la adopción de las políticas de planificación familiar no eran meramente culturales y religiosas. También hubo un desacuerdo básico entre los promotores del control de la natalidad y aquellos que influenciaban la toma de decisiones en muchos países. El argumento a favor del control de la natalidad que se presentaba a la gente en estos países, se debe reconocer, era bastante tosco. "Si siguen teniendo tantos hijos, nunca podrán desarrollarse porque los logros alcanzados por medio del crecimiento económico serán compensados por el crecimiento de la población."[2] Era como si los tecnócratas del mundo—que tienden a expresar sus argumentos en términos puramente técnicas, sin bases ideológicas—dijeran a los materialmente pobres del mundo que ellos, en el último análisis, eran la causa de la pobreza: "Si no hubiera tantos de ustedes, fácilmente podríamos erradicar la pobreza."[3] Las voces de oposición que se hacían oír en los foros

internacionales argumentaban que los problemas tenían sus raíces en las injusticias del orden internacional y que se podría controlar el crecimiento poblacional una vez que se permitiera el avance de un proceso de desarrollo genuino. Aquí nuevamente se encontraba en pleno vigor la inclinación humana para dividirse sobre falsas dicotomías.

Philip M. Hauser, en el resumen general de un libro de ensayos editado por él en 1979, *World Population and Development: Challenges and Prospects [Población mundial y desarrollo: desafíos y perspectivas]*, presenta esta dicotomía como un debate entre lo que él llama los PPD—los países poco desarrollados—y los PMD—los países más desarrollados—, e incluimos estas designaciones aquí con renuencia, aun en un pasaje citado.

> Últimamente, los datos comparativos han sido analizados por el Consejo de Desarrollo de Ultramar. Durante el período entre 1960 y 1973, a pesar de varios programas diseñados para ayudar a los PPD a mejorar sus niveles de vida, los programas de las Naciones Unidas y las agencias especializadas, y los diferentes programas multilaterales y bilaterales de ayuda técnica, públicos y privados, la brecha entre los PMD y PPD ha aumentado en forma significativa. Entre 1960 y 1973, la proporción del PIB mundial generado en los PPD bajó del 19 al 17 por ciento; la proporción de los ingresos mundiales provenientes de la exportación en los PPD se redujo del 21 al 18 por ciento; la proporción de los gastos mundiales para la educación pública en los PPD bajó del 15 al 11 por ciento; y la proporción de los gastos mundiales en salud pública en los PPD cayó del 11 al 6 por ciento. Durante el mismo período la proporción de la población mundial total en los PPD aumentó del 71 al 74 por ciento; e irónica y alarmantemente, la proporción de los gastos militares totales en el mundo realizados por los PPD, subió del nueve al 13 por ciento.
>
> A la luz de la creciente brecha entre los niveles de vida de los PPD y los PMD, no obstante las aspiraciones nacionales de los PPD y los esfuerzos de los PMD hasta la fecha por ayudarles, se puede entender fácilmente por qué los PPD insisten en un nuevo orden económico internacional (NOEI). Debido a su situación económica que se empeora relativamente, los PPD se han vuelto cada vez más activos en sus esfuerzos por lograr lo que ellos perciben como su justa porción de las generosidades del mundo. Esto se hizo evidente durante la Conferencia Mundial sobre la Población realizada en Bucarest durante el Año de Población de las Naciones Unidas, 1974, la primera conferencia de este tipo que contó con la participación de los gobiernos nacionales. Los representantes de los PMD instaron a los PPD a aumentar sus esfuerzos por bajar las tasas de natalidad y crecimiento poblacional. Sin embargo, muchos representantes de los PPD, si bien están conscientes la relación entre los factores poblacionales y el desarrollo económico, insistieron en que antes de la reducción en las tasas de crecimiento de la población, o simultáneamente, era necesario alcanzar un NOEI. Los siguientes son los elementos principales de sus exigencias para un NOEI:
>
> - Poner fin a todas las formas de ocupación, y dominio y explotación extranjera.
> - Una relación justa y equitativa entre los precios que reciben las naciones un desarrollo por sus productos brutos y los precios que tienen que pagar por los bienes importados.
> - Una transferencia neta de recursos reales desde los países desarrollados a los países en desarrollo, incluyendo aumentos en los precios reales de los productos exportados por los países en desarrollo.
> - Mayor acceso a los mercados de los países desarrollos a través de un sistema de preferencias para las exportaciones de los países en desarrollo y mediante la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias y las prácticas comerciales restrictivas
> - Reembolso a los países en desarrollo de los aranceles e impuestos grabados por los países desarrollados importadores
> - Arreglos a fin de mitigar los efectos de la inflación sobre los países en desarrollo y para eliminar la inestabilidad del sistema monetario mundial

- Promoción de inversión extranjera en los países en desarrollo conforme sus necesidades y requerimientos
- Formulación de un código internacional de conducta para regular las actividades de las corporaciones transnacionales
- Medidas para la promoción del procesamiento de materias primas en los países en desarrollo productores
- Un aumento en los insumos esenciales bajo términos favorables para la producción de alimentos, incluyendo fertilizantes, de parte de los países desarrollados
- Medidas urgentes para aliviar la carga de la deuda externa.

La Conferencia declaró, además:

> La respuesta de los países desarrollados que tienen una capacidad mucho mayor para ayudar a los países afectados a superar sus dificultades actuales deberá estar en proporción con sus responsabilidades. Su asistencia debe ser además de los niveles de ayuda actualmente disponible.[4]

Es interesante leer un comentario de Hauser sobre esta misma cuestión en el epílogo de la misma publicación:

> Los diecisiete capítulos anteriores a estos comentarios finales analizan importantes problemas nacionales e internacionales, ahora y durante las décadas venideras hasta bien adentro del próximo siglo. La mayor parte de la humanidad todavía posee altas tasas de fertilidad y de crecimiento poblacional; y todavía viven, según las normas de los países más desarrollados, en la pobreza absoluta, con extenso analfabetismo, una expectativa de vida relativamente limitada, y un panorama sombrío para el futuro. Además, la brecha entre los niveles de vida de los ricos y de los pobres ha estado aumentando desde el final de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de una ligera mejora en los niveles de vida absolutos en los países menos desarrollados, y a pesar de los programas multilaterales y bilaterales de los países más desarrollados para ayudar a las naciones más pobres a alcanzar sus aspiraciones nacionales de desarrollo.
>
> Tal como se ha señalado, muchos aspectos de la población y del desarrollo social y económico están estrechamente interrelacionados. Está reconocido cada vez más que el viejo debate sobre si una reducción en la fertilidad y el crecimiento poblacional es el requisito para el desarrollo, o si el desarrollo deberá ser logrado para poder bajar la fertilidad y el crecimiento, está basado en un asunto falso, sobre una interpretación errónea de la relación entre los factores poblacionales y el desarrollo. Las bajas tasas de natalidad y crecimiento poblacional no necesariamente resultan en mayor desarrollo económico; y no necesariamente al crecimiento económico le sigue rápidamente reducciones en la fertilidad y el crecimiento poblacional. Hay cada vez más evidencia que se pueden bajar las tasas de natalidad antes de lograr el crecimiento económico, como en el caso de Sri Lanka; y que la continua alta fertilidad y crecimiento poblacional puede acompañar al crecimiento económico como en México, pero por otra parte hay creciente evidencia de que las reducciones en las tasas de fertilidad y crecimiento poblacional pueden contribuir al desarrollo, y que el desarrollo puede contribuir a más bajas tasas de fertilidad y crecimiento poblacional.[5]

Para nosotros, es este reconocimiento de la complejidad del "problema poblacional" y el esfuerzo progresivo correspondiente a fin de entenderlo que confiere su valor a este campo de esfuerzo. Por cualquiera que sea la razón, al tener sus orígenes en las concepciones simplistas de la realidad social—al igual que casi todos los demás programas de desarrollo en las décadas pasadas—, el campo ha evitado la trayectoria que es típica de los caprichos del desarrollo, ha avanzado, y se ha vuelto cada vez más sofisticado en cuanto a sus dimensiones tanto biológicas como sociales. En las palabras de Hauser:

Comenzando con las preocupaciones acerca de las elevadas tasas de fertilidad y crecimiento poblacional total, la atención mundial se ha extendido a otros aspectos de los fenómenos poblacionales. Estos incluyen las tasas diferenciales de mortandad y mortalidad; los problemas de la distribución de la población, incluyendo la distribución global, regional, metropolitana y urbana-rural; los problemas de la calidad de la población, incluyendo el enfoque en la inversión en el capital humano así como el patrimonio genético; los problemas relacionados con los sectores específicos de la población—los ancianos, los jóvenes, y las mujeres; los problemas de la mano de obra—la fuerza laboral, el empleo, el desempleo, y el subempleo; y los problemas de la heterogeneidad de la población—la diversidad de razas, grupos étnicos, religión, sistemas de valores, y estilos de vida—en relación a las oportunidades diferenciales y el estado socioeconómico. Gran parte del creciente interés en los asuntos de la población tiene que ver con la relación entre la población y los recursos naturales, los alimentos, la degradación del medio ambiente, y el desarrollo social y económico, especialmente en los países menos desarrollados.

La expansión de los programas y políticas de las agencias nacionales e internacionales de los sectores tanto privado como público, refleja el creciente interés en la población. Se realzó la atención internacional a los asuntos de la población durante el Año de la Población Mundial, 1974, en particular en la primera conferencia mundial sobre la población de los gobiernos nacionales realizada en Bucarest en agosto de ese año. A través de los años la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias especializadas han desarrollado algunas políticas y programas de población. En 1947, la Asamblea General de la ONU, a través del Consejo Económico y Social, estableció la Comisión de Población. Anteriormente, ya había establecido una Oficina de Estadística y División de la Población dentro de la organización administrativa de la ONU, incluyendo sus comisiones regionales. Los programas específicos de población evolucionaron dentro de los marcos de los programas de ayuda técnica de la ONU, y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Un importante esfuerzo del sistema de la ONU por tratar los problemas de la población fue la creación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU). Desde 1969, esta agencia, que celebra la terminación de su primera década de actividad en 1979, ha experimentado un crecimiento extraordinario; su presupuesto ha aumentado de $2.5 millones en 1969 a más de $100 en 1978. El FPNU ha sido financiado por contribuciones nacionales voluntarias. Rafael Salas, el Director Ejecutivo del FPNU, y Subsecretario General de las Naciones Unidas, observó en 1975:

> Durante seis años de operación, los donantes del Fondo han aumentado gradualmente sus contribuciones, su número ha crecido, y no han presentado ninguna observación importante durante las múltiples ocasiones formales e informales en que me he reunido con ellos. El número de los beneficiarios también ha crecido, han ampliado sus programas de población y han fortalecido su apoyo político al Fondo. Las agencias y organizaciones que ayudan a implementar los programas han establecido estrechas relaciones de trabajo tanto con los países como con el Fondo y han desarrollado una nueva pericia para enfrentar los desafíos de los programas experimentales e innovadores.[6]

La magnitud y el alcance de la actividad en el campo de población han continuado creciendo desde 1978 cuando Hauser editó el libro que estamos considerando. Son mensurables los resultados de estos esfuerzos para controlar el crecimiento de la población. La tasa de crecimiento ha bajado de su máximo histórico de 2.2 en 1963 a un promedio de 1.3 en los años 90. Debido a la estructura de edades de la población, el número total de personas que se agregan a la población humana del planeta, por supuesto, continuó aumentando durante algún tiempo a pesar de la reducción en la tasa de crecimiento. Este número, que era 38 millones en 1950, alcanzó un pico de 87 millones en 1989 y era aproximadamente 78 millones a fines de los años 90. Un informe de las Naciones Unidas

sobre el progreso del trabajo en el campo de la población en 1999 presentó las siguientes proyecciones para el próximo siglo y medio:

> Según el escenario de la variante media, la fertilidad total se mantiene o aumenta hasta el nivel de reposición durante el período 2050-2150 en todas las áreas principales. Este escenario produce una población de 9.7 mil millones en 2150 y, si se mantiene el nivel de reposición a largo plazo producirá una población estable de unos 10.3 mil millones después de 2300. Sin embargo, el tamaño futuro de la población es sensible a desviaciones de la fertilidad, pequeñas pero sostenidas, fuera del nivel de reposición. Por eso, el escenario de la variante baja con una fertilidad de unos 0.5 hijos por debajo del nivel de reposición, resulta en una población declinante que alcanza 3.2 mil millones en 2150; y el escenario de la variante alta, con la fertilidad de 0.5 hijos por encima del nivel de reposición, produce una población en aumento que llega a 24.8 mil millones en 2150 .[7]

Claramente, durante las próximas décadas, el crecimiento de la población será un tema importante para la política de desarrollo en todo el mundo. El hecho de que se haya avanzado en el entendimiento de este fenómeno multifacético y que ciertas medidas prácticas hayan tenido un éxito parcial no implica que hayan sido tomados los pasos específicos para la reducción de la pobreza y el incremento del nivel de bienestar para la mayoría de los habitantes del planeta. Eso significa, sin embargo, que la empresa mundial que trata de crear una mejor sociedad esté dotada actualmente con una "ciencia de población" que ha avanzado considerablemente a través de las décadas, y cuya teoría y práctica son sofisticadas y que posee una abundancia de conceptos y herramientas para la exploración de las complejidades del "problema poblacional". Los siguientes extractos de un informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo de 1994 son para darle una vislumbre de la complejidad y profundidad de algunos de los conceptos.

El propósito del documento, según el preámbulo, es el de presentar a la comunidad internacional un programa de acción:

> La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 se celebra en un momento decisivo de la historia de la cooperación internacional. En vista del creciente reconocimiento de la interdependencia de las cuestiones mundiales de población, desarrollo y medio ambiente, nunca ha habido tantas posibilidades de adoptar políticas socioeconómicas y macroeconómicas adecuadas para promover en todos los países el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible y de movilizar recursos humanos y financieros a fin de resolver los problemas mundiales. Nunca antes ha tenido la comunidad mundial a su disposición tantos recursos, tantos conocimientos y tecnologías tan poderosas con los que fomentar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico, si se encauzan en forma idónea. Ahora bien, la utilización eficaz de los recursos, los conocimientos y las tecnologías se ven condicionadas por obstáculos económicos y políticos a nivel nacional e internacional. Por consiguiente, pese a que hace ya tiempo que se dispone de amplios recursos, su utilización para lograr un desarrollo socialmente equitativo y ecológicamente racional se ha visto seriamente limitada...
>
> ...En el presente Programa de Acción se recomienda a la comunidad internacional una importante serie de objetivos de población y desarrollo, así como metas cualitativas y cuantitativas que son mutuamente complementarias y de importancia decisiva para esos objetivos. Entre los objetivos y las metas figuran: el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible; la educación, sobre todo de las niñas; la igualdad entre los sexos; la reducción de la mortalidad neonatal, infantil y materna; y el acceso universal a servicios de salud reproductiva, en particular de planificación de la familia y de salud sexual...
>
> ...El creciente interés manifestado por las organizaciones no gubernamentales, primero en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en la

Conferencia Mundial de Derechos Humanos y ahora durante estas deliberaciones, indica un cambio importante y, en muchos casos rápido de la relación entre los gobiernos y una amplia gama de instituciones no gubernamentales. En casi todos los países surgen nuevas asociaciones entre la administración, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios, lo que tendrá una influencia directa y positiva en la aplicación del presente Programa de Acción.[8]

Los principios enunciados en el reporte en verdad son loables.

- *Principio 1.* Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Toda persona tiene los derechos y las libertadas proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personal.
- *Principio 2.* Los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza. La población es el recurso más importante y más valioso de toda nación. Los países deberían cerciorarse de que se dé a todos la oportunidad de aprovechar al máximo su potencial. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados.
- *Principio 3.* El derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales, y la persona humana es el sujeto central del desarrollo. Aunque el desarrollo facilita el disfrute de todos los derechos humanos, no se puede invocar la falta de desarrollo para justificar la violación de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. El derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que se satisfagan equitativamente las necesidades ambientales, de desarrollo y demográficas de las generaciones presentes y futuras.
- *Principio 4.* Promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad son la piedra angular de los programas de población y desarrollo. Los derechos humanos de la mujer y de las niñas y muchachas son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación de la mujer, en condiciones de igualdad, en la vida civil, cultural, económica, política y social a nivel nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación por motivos de sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.
- *Principio 5.* Los objetivos y políticas de población son parte integrante del desarrollo social, económico y cultural, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de la vida de todas las personas.
- *Principio 6.* El desarrollo sostenible como medio de garantizar el bienestar humano, compartido de forma equitativa por todos hoy y en el futuro, requiere que las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo se reconozcan cabalmente, se gestionen de forma adecuada y se equilibren de manera armoniosa y dinámica. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todos, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y promover políticas apropiadas, entre otras, políticas de población, a fin de satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- *Principio 7.* Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las diferencias de niveles de vida y de responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo. Se deberá dar especial prioridad a la situación y a

las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados. Es preciso integrar cabalmente en la economía mundial a los países con una economía en transición, así como a todos los demás países.

- *Principio 8.* Toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Los Estados deberían adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso universal a los servicios de atención médica, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, que incluye la planificación de la familia y la salud sexual. Los programas de atención de la salud reproductiva deberían proporcionar los más amplios servicios posibles sin ningún tipo de coacción. Todas las parejas y todas las personas tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo.

- *Principio 9.* La familia es la unidad básica de la sociedad y como tal es preciso fortalecerla. Tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios. En los diferentes sistemas sociales, culturales y políticos existen diversas formas de familia. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges, y el marido y la mujer deben estar en igualdad de condiciones.

- *Principio 10.* Toda persona tiene derecho a la educación, que deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de los recursos humanos, de la dignidad humana y del potencial humano, prestando especial atención a las mujeres y las niñas. La educación debería concebirse de tal manera que fortaleciera el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los relacionados con la población y el desarrollo. El interés superior del niño deberá ser el principio por el que se guíen los encargados de educarlo y orientarlo; esa responsabilidad incumbe ante todo a los padres.

- *Principio 11.* Todos los Estados y todas las familias deberían dar la máxima prioridad posible a la infancia. El niño tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su bienestar y al más alto nivel posible de salud y a la educación. Tiene derecho a ser cuidado y apoyado por los padres, la familia y la sociedad y derecho a que se le proteja con medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluida la venta, el tráfico, el abuso sexual y el tráfico de órganos.

- *Principio 12.* Los países que reciben a migrantes documentados deberían tratarles a ellos y a sus familias de forma apropiada y proporcionarles servicios de bienestar social adecuados y deberían garantizar su seguridad física, teniendo presentes las circunstancias y necesidades especiales de los países, en particular los países en desarrollo, que tratan de satisfacer esos objetivos o necesidades en lo que respecta a los migrantes indocumentados, de conformidad con lo dispuesto en los convenios pertinentes y otros instrumentos y documentos internacionales. Los países deberían garantizar a todos los migrantes todos los derechos humanos básicos incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

- *Principio 13.* En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Los Estados tienen respecto de los refugiados las responsabilidades que se indican en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

- *Principio 14.* Al considerar las necesidades de los indígenas, en materia de población y desarrollo los Estados deberían reconocer y apoyar su identidad, su cultura y sus intereses y permitirles participar plenamente en la vida económica, política y social del país, especialmente en lo que afecte a su salud, educación y bienestar.

- *Principio 15.* El crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible y el progreso social requieren un crecimiento de base amplia, de manera que todos

tengan las mismas oportunidades. Todos los países deberían reconocer sus responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les incumbe en los esfuerzos internacionales por lograr el desarrollo sostenible y deberían seguir redoblando sus esfuerzos por promover el crecimiento económico sostenido y reducir los desequilibrios de manera que redunde en beneficio de todos los países, en particular de los países en desarrollo.[9]

La presentación del programa de acción mismo es larga y está organizada bajo más de cuarenta títulos, y cada uno contiene un conjunto de declaraciones que deben constituir la "base para la acción". Dado nuestro interés en la evolución de los conceptos de desarrollo, solo citaremos algunas de estas declaraciones y no nos ocuparemos de las recomendaciones *per se*:

Integración de las políticas demográficas y de desarrollo

Las actividades cotidianas de todos los seres humanos, comunidades y países guardan estrecha relación con los cambios demográficos, las modalidades y los niveles de utilización de los recursos naturales, el estado del medio ambiente y el ritmo y la calidad del desarrollo económico y social. Hay acuerdo general en que la pobreza persistente y generalizada y las graves desigualdades sociales entre hombres y mujeres tienen una gran influencia en parámetros demográficos tales como el crecimiento, la estructura y distribución de la población y, a su vez, se ven influidas por ellos. También hay acuerdo general en que las modalidades irracionales de consumo y producción contribuyen al uso insostenible de los recursos naturales y a la degradación del medio ambiente, así como a reforzar las desigualdades sociales y la pobreza, con las consecuencias ya mencionadas respecto de los parámetros demográficos. En la Declaración de Rió sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en el Programa 21 se pidió que se adoptaran modalidades de desarrollo que reflejaran una nueva comprensión de estos vínculos intersectoriales y de otros. Reconociendo las realidades y consecuencias a más largo plazo de las actividades actuales, el problema de desarrollo consiste en atender a las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus propias necesidades.

Pese a que recientemente se ha registrado una disminución de las tasas de natalidad en muchos países en desarrollo, es inevitable que siga aumentando el volumen de la población. Dada la juventud de la estructura por edades, en los próximos decenios muchos países registraran aumentos importantes de la población en términos absolutos. En el futuro persistirán y aumentarán los movimientos de población tanto dentro de los países como entre ellos, con un rápido crecimiento de las ciudades y una distribución regional de la población desequilibrada.

El desarrollo sostenible entraña, entre otras cosas, la viabilidad a largo plazo de la producción y el consumo en relación con todas las actividades económicas, entre ellas la industria, la energía, la agricultura, la silvicultura, las pesquerías, el transporte, el turismo y la infraestructura, con objeto de utilizar los recursos de la forma más racional desde un punto de vista ecológico y de reducir al mínimo los desperdicios. Sin embargo, en las políticas macroeconómicas y sectoriales raramente se ha prestado atención a las consideraciones demográficas. Integrar explícitamente la población en las estrategias económicas y de desarrollo acelerará el ritmo del desarrollo sostenible y del alivio de la pobreza y a la vez contribuirá al logro de los objetivos demográficos y a un aumento de la calidad de vida de la población.

Población, crecimiento económico sostenido y pobreza

...Aunque los logros registrados recientemente en las estadísticas de indicadores como la esperanza de vida y el producto nacional han sido notables y alentadoras, por desgracia no reflejan plenamente las realidades de la vida moderna de centenares de millones de hombres, mujeres, adolescentes y niños. Pese a decenios de esfuerzos en pro del desarrollo, en realidad han

aumentado las diferencias entre los países ricos y los pobres, así como las desigualdades dentro de los países. Persisten graves desigualdades de índole económica, social y sexual, que entorpecen los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de centenares de millones de personas. Aproximadamente 1.000 millones de personas viven en la pobreza, y esa cifra sigue aumentando.

Todos los países, y sobre todo los países en desarrollo, que son los países en que se producirá casi todo el crecimiento de la población mundial en el futuro, y los países con economías en transición, tropiezan con dificultades cada vez mayores para mejorar la calidad de vida de sus poblaciones de manera sostenible. Muchos países en desarrollo y países con economías en transición tropiezan con importantes obstáculos para el desarrollo, entre ellos, la persistencia de los desequilibrios comerciales, el estancamiento de la economía mundial, la persistencia del problema del servicio de la deuda y la necesidad de tecnologías y de asistencia externa. El logro del desarrollo sostenible y la eliminación de la pobreza debe respaldarse con políticas macroeconómicas que propicien un medio ambiente económico internacional adecuado, además de un buen sistema de gobierno, políticas nacionales eficientes e instituciones nacionales eficaces.

La pobreza generalizada sigue siendo el principal problema con que se tropieza al efectuar actividades de desarrollo. La pobreza suele ir acompañada de desempleo, malnutrición, analfabetismo, el bajo nivel social de la mujer, riesgos ambientales y un acceso limitado a servicios sociales y sanitarios, incluidos los servicios de salud reproductiva, que a su vez incluye la planificación de la familia. Todos estos factores contribuyen a elevar los niveles de fecundidad, morbilidad y mortalidad, así como a reducir la productividad económica. La pobreza también está íntimamente relacionada con la inadecuada distribución espacial de la población, el uso insostenible y la distribución no equitativa de recursos naturales tales como la tierra y el agua, y una grave degradación del medio ambiente.

Los esfuerzos por reducir el crecimiento demográfico, reducir la pobreza, conseguir progresos económicos, mejorar la protección del medio ambiente y disminuir las modalidades insostenibles de consumo y producción son mutuamente complementarios. En muchos países, gracias a un crecimiento de la población más lento se ha tenido más tiempo para adaptarse a futuros aumentos demográficos. Esto ha aumentado la capacidad de esos países para atacar la pobreza, proteger y reparar el medio ambiente y construir la base para el desarrollo sostenible futuro. Incluso un único decenio de diferencia en cuanto a la transición hacia niveles de estabilización de la fecundidad puede tener considerables consecuencias positivas en la calidad de vida.

El crecimiento económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible es esencial para eliminar la pobreza. La eliminación de la pobreza contribuirá a reducir el crecimiento de la población y a conseguir la pronta estabilización de la población. Las inversiones en esferas importantes para la eliminación de la pobreza, por ejemplo enseñanza básica, saneamiento, agua potable, vivienda, suministro adecuado de alimentos e infraestructura para poblaciones en rápido aumento siguen recargando las ya débiles economías y limitando las opciones de desarrollo. La elevadísima proporción de jóvenes, consecuencia de los elevados niveles de fecundidad, requiere que se creen trabajos productivos para una fuerza de trabajo en constante aumento en un momento en que ya hay mucho desempleo. En el futuro también aumentará rápidamente el número de personas de edad que requieren ayuda pública. Para soportar esas presiones será necesario que haya un crecimiento económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible.

Población y medio ambiente

La satisfacción de las necesidades humanas básicas de una población en aumento depende de que haya un medio ambiente saludable. Es necesario prestar atención a esas dimensiones humanas al formular políticas generales de desarrollo sostenible en el contexto del crecimiento demográfico.

Los factores demográficos, junto con la pobreza y la falta de acceso a los recursos en algunas regiones, pautas de consumo excesivo y de producción derrochadora en otras, provocan o agudizan los problemas de degradación del medio ambiente y agotamiento de los recursos y, por ende, impiden el desarrollo sostenible. Las presiones sobre el medio ambiente pueden obedecer al rápido crecimiento de la población, a la distribución de la población y a la migración, especialmente en ecosistemas ecológicamente vulnerables. La urbanización y las políticas en que no se tiene en cuenta la necesidad del desarrollo rural también crean problemas ambientales.

La aplicación de políticas eficaces de población en el contexto del desarrollo sostenible, incluidos los programas de salud reproductiva y de planificación de la familia, requiere nuevas formas de participación de distintos agentes a todos los niveles del proceso de formulación de políticas.

Potenciación y mejoramiento de la condición de la mujer

La potenciación y la autonomía de la mujer y el mejoramiento de su condición política, social, económica y sanitaria constituyen en si un fin de la mayor importancia; además, son indispensables para lograr el desarrollo sostenible. Es preciso que mujeres y hombres participen e intervengan por igual en la vida productiva y reproductiva, incluida la división de responsabilidades en cuanto a la crianza de los hijos y al mantenimiento del hogar. En todo el mundo, la mujer ve en peligro su vida, su salud y su bienestar porque está sobrecargada de trabajo y carece de poder e influencia. En la mayoría de las regiones del mundo, la mujer recibe menos educación académica que el hombre y, al mismo tiempo, no se suelen reconocer los conocimientos, aptitudes y recursos de la mujer para hacer frente a la vida. Las relaciones de poder que impiden que la mujer tenga una vida sana y plena se hacen sentir en muchos planos de la sociedad, desde el ámbito más personal hasta el más público. Para lograr cambios, hacen falta medidas de política y programas que mejoren el acceso de la mujer a una vida segura y a recursos económicos, aligeren sus responsabilidades extremas con respecto a los quehaceres domésticos, eliminen los obstáculos jurídicos a su participación en la vida pública y despierten la conciencia social mediante programas de educación y de difusión de masas eficaces. Además, el mejoramiento de la condición de la mujer también favorece su capacidad de adopción de decisiones a todos los niveles en todas las esferas de la vida, especialmente en el terreno de la sexualidad y la reproducción. Esto es esencial, a su vez, para el éxito a largo plazo de los programas de población. La experiencia demuestra que los programas de población y desarrollo tienen la máxima eficacia cuando, al mismo tiempo, se adoptan medidas para mejorar la condición de la mujer.

La educación es uno de los medios más importantes para habilitar a la mujer con los conocimientos, aptitudes y la confianza en sí misma que necesita para participar plenamente en el proceso de desarrollo. Hace más de 40 años, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirmó que “toda persona tiene derecho a la educación”. En 1990, los gobiernos participantes en la Conferencia Mundial sobre educación para Todos, que se celebró en Jomtien (Tailandia), declararon su adhesión a la meta del acceso universal a la educación básica. No obstante, pese a los notables esfuerzos de países de todo el mundo que han ampliado apreciablemente el acceso a la educación básica, existen en el mundo aproximadamente 960 millones de adultos analfabetos, de los cuales las dos terceras partes son mujeres. más de la tercera parte de los adultos del planeta, en su mayoría mujeres, carecen de acceso a la información impresa, a técnicas nuevas y a tecnologías que mejorarían la calidad de su vida y les ayudarían a conformarse y adaptarse al cambio social y económico. Hay 130 millones de niños que no van a la escuela primaria y el 70% de ellos son niñas.

La niña

Dado que en todas las sociedades la discriminación por razones de sexo suele comenzar en las etapas más tempranas de la vida, una mayor igualdad para la niña es un primer paso necesario

para asegurar que la mujer realice plenamente sus posibilidades y participe en pie de igualdad en el proceso de desarrollo. En varios países, la selección prenatal del sexo, las tasas de mortalidad más altas de las niñas muy pequeñas y las tasas de matrícula escolar más bajas de las niñas, en comparación con los varones, sugieren que es posible que la "preferencia por el varón" este restringiendo el acceso de las niñas a la alimentación, la educación y la atención de salud. Esta situación se ha visto agravada en muchos casos por el uso cada vez más frecuente de técnicas para determinar el sexo del feto, como resultado de lo cual si el feto es de sexo femenino, se aborta. Es indispensable hacer inversiones en la salud, la nutrición y la educación de las niñas, desde la infancia hasta la adolescencia.

Responsabilidades y participación del hombre

Los cambios de los conocimientos, las actitudes y el comportamiento de hombres y mujeres constituyen una condición necesaria para el logro de una colaboración armoniosa entre hombres y mujeres. El hombre desempeña un papel clave en el logro de la igualdad de los sexos, puesto que, en la mayoría de las sociedades, ejerce un poder preponderante en casi todas las esferas de la vida, que van de las decisiones personales respecto del tamaño de la familia hasta las decisiones sobre políticas y programas públicos a todos los niveles. Es fundamental mejorar la comunicación entre hombres y mujeres en lo que respecta a las cuestiones relativas a la sexualidad y a la salud reproductiva y la comprensión de sus responsabilidades conjuntas, de forma que unos y otras colaboren por igual en la vida pública y en la privada.

Diversidad de la estructura y la composición de la familia

Aunque hay diversas formas de familia en los diferentes sistemas sociales, culturales, jurídicos y políticos, la familia es la unidad básica de la sociedad y, por consiguiente, tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios. El proceso de rápido cambio demográfico y socioeconómico que se ha producido en todo el mundo ha influido en las modalidades de formación de las familias y en la vida familiar, provocando importantes cambios en la composición y la estructura de las familias. Las ideas tradicionales de división por sexos de las funciones de los progenitores y las funciones domésticas y de participación en la fuerza de trabajo remunerada no reflejan las realidades y aspiraciones actuales, pues son cada vez más las mujeres que, en todo el mundo, ocupan empleos remunerados fuera de su casa. Al mismo tiempo, la migración generalizada, los traslados forzados de población provocados por conflictos violentos y guerras, la urbanización, la pobreza, los desastres naturales y otras causas de desplazamiento han provocado mayores tensiones en la familia porque a menudo ya no se dispone de la asistencia de la red de apoyo que era la familia ampliada. A menudo, los padres tienen que depender más que antes de la asistencia de terceros para poder cumplir sus obligaciones laborales y familiares, sobre todo cuando en las políticas y los programas que afectan a la familia no se tienen en cuenta los diversos tipos de familia existentes o no se presta la debida atención a las necesidades y a los derechos de las mujeres y los niños.

Apoyo socioeconómico a la familia

Las familias son sensibles a las tensiones que provocan los cambios sociales y económicos. Es fundamental conceder asistencia particular a las familias que atraviesan situaciones difíciles. En los últimos años las condiciones han empeorado para muchas familias debido a la falta de empleo remunerado y a las medidas adoptadas por los gobiernos para equilibrar sus presupuestos reduciendo el gasto social. Cada vez hay más familias vulnerables, inclusive familias con un solo progenitor en que el cabeza de familia es una mujer, familias pobres con ancianos o discapacitados, familias refugiadas y desplazadas y familias en que hay SIDA y otras enfermedades mortales, toxicomanías, maltrato de los niños y violencia doméstica. El aumento de la emigración laboral y los movimientos de refugiados son otras fuentes de tensión y desintegración familiar que han contribuido a aumentar las responsabilidades con que se enfrentan las mujeres. En muchos medios

urbanos, millones de niños y jóvenes quedan abandonados a sus propios medios al romperse los vínculos familiares, por lo que cada vez están más expuestos a riesgos como el abandono de la escuela, la explotación laboral, la explotación sexual, los embarazos no deseados y las enfermedades de transmisión sexual.

Tasas de fecundidad, mortalidad y crecimiento demográfico

...La población mundial aumentó a una tasa del 1,7% anual durante el periodo 1985-1990, pero se calcula que en los próximos decenios disminuirá y llegará al 1% anual en el periodo 2020-2025. No obstante, para alcanzar la estabilización de la población durante el siglo XXI será preciso que se apliquen todas las políticas y recomendaciones que figuran en el presente Programa de Acción.

Actualmente, la mayoría de los países avanzan hacia una modalidad de tasas bajas de natalidad y de mortalidad, pero como lo hacen a velocidades diferentes, el panorama resultante es el de un mundo que debe hacer frente a situaciones demográficas cada vez más diversas. Los promedios nacionales de fecundidad variaron en 1985-1990, de unos 8,5 niños por mujer en Ruanda a 1,3 niños por mujer en Italia, mientras que la esperanza de vida al nacer, indicador de la mortalidad, fue de 41 años en Sierra Leona a 78,3 años en el Japón. Según las estimaciones, la esperanza de vida al nacer ha disminuido en muchas regiones, incluidos algunos países con economías en transición. En el periodo 1985-1990, el 44% de la población mundial vivía en los 114 países cuyas tasas de crecimiento superaron el 2% anual. Entre esos se contaban casi todos los países de África, cuya población se duplica, por término medio, aproximadamente cada 24 años, dos tercios de los países de Asia y un tercio de los países de América Latina. En cambio, 66 países (europeos en su mayoría) que representaban el 23% de la población mundial tuvieron tasas de crecimiento inferiores al 1% anual. A las tasas actuales, la población de Europa tardaría más de 380 años en duplicarse. La disparidad de estos niveles y diferencias influye en última instancia en el tamaño y en la distribución regional de la población mundial y en sus perspectivas de desarrollo sostenible. Se prevé que entre 1995 y 2015 la población de las regiones más desarrolladas aumentará en unos 120 millones mientras que las de las regiones menos desarrolladas aumentará en 1.727 millones.

Los niños y los jóvenes

Debido a la disminución de la mortalidad y a la persistencia de los altos niveles de fecundidad, la proporción de niños y jóvenes sigue siendo muy grande en la población de muchos países en desarrollo. En todas las regiones menos desarrolladas, el 36% de la población es menor de 15 años, e incluso tras las disminuciones previstas de las tasas de fecundidad, la cifra se mantendrá en torno al 30% hasta el año 2015. En África, la proporción de la población que tiene menos de 15 años es del 45%, cifra que se calcula que se reducirá solo ligeramente, al 40%, para el año 2015. La pobreza tiene efectos devastadores en la salud y el bienestar de los niños. Los niños pobres corren un gran riesgo de padecer de desnutrición y contraer enfermedades, así como de ser víctimas de la explotación laboral, la trata de menores, el descuido, el abuso sexual y la toxicomanía. Las necesidades presentes y futuras que plantean las grandes poblaciones de jóvenes, sobre todo en materia de salud, educación y empleo, imponen exigencias y obligaciones importantes a las familias, las comunidades, los países y la comunidad internacional. La obligación primordial consiste en asegurar que todo niño que nazca sea un hijo deseado. En segundo lugar figura la obligación de reconocer que los niños constituyen el recurso más importante para el futuro y que a fin de alcanzar el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible es indispensable que los padres y las sociedades hagan mayores inversiones en ellos.

Las personas de edad

La disminución de la fecundidad, combinada con la constante reducción de la mortalidad, produce cambios fundamentales en la estructura por edades de la población de la mayor parte de las sociedades; en particular, se han registrado aumentos de la proporción y el número de personas de edad, así como un número creciente de personas de edad muy avanzada. En las regiones más desarrolladas, aproximadamente una de cada seis personas tiene al menos 60 años; la proporción se acercará a una de cada cuatro personas para el año 2025. La situación de los países en desarrollo en los que se ha registrado una rápida disminución del nivel de fecundidad merece particular atención. En la mayoría de las sociedades, la mujer que vive más años que el hombre, es mayoría entre la población de edad; en muchos países, las ancianas pobres son especialmente vulnerables. El aumento sostenido de los grupos de edad en las poblaciones nacionales, tanto en valores absolutos como en relación con la población en edad de trabajar, tiene importantes repercusiones en muchos países, en particular sobre la viabilidad futura de las modalidades oficiales y no oficiales de asistencia a las personas de edad. Las consecuencias económicas y sociales de este "envejecimiento de la población" representan a la vez una oportunidad y un problema para todas las sociedades. Muchos países están reconsiderando sus políticas a la luz del principio de que la población de personas de edad constituye un componente valioso e importante de los recursos humanos de que dispone una sociedad. Asimismo, están intentando determinar la mejor forma de ayudar a las personas de edad con necesidades de apoyo a largo plazo.

Los indígenas

Los indígenas tienen una visión característica y de suma importancia de las relaciones entre población y desarrollo, que suele diferir considerablemente de las de las poblaciones con las que viven dentro de las fronteras nacionales. En algunas regiones del mundo, los indígenas, al cabo de largos periodos de disminución de la población, están experimentando un crecimiento sostenido y, en determinados casos, rápido, resultado de una menor mortalidad, aunque en general las tasas de morbilidad y de mortalidad siguen siendo mucho más elevadas que las de otros sectores de la población nacional. No obstante, en otras regiones, la población indígena sigue disminuyendo en forma constante, a causa del contacto con enfermedades del exterior, la perdida de tierras y recursos, la destrucción ecológica, los desplazamientos, los reasentamientos y la desintegración de sus familias, comunidades y sistemas sociales.

La situación de muchos grupos indígenas suele caracterizarse por la discriminación y la opresión, que a veces han adquirido incluso carácter institucional en las leyes y estructuras de gobierno de los países. En muchos casos, las modalidades de producción y consumo insostenibles de la sociedad en general son una causa fundamental de la destrucción de la estabilidad ecológica de sus tierras, así como de la presión para expulsarlos de ellas. Las poblaciones indígenas creen que el reconocimiento de sus derechos a las tierras de sus antepasados está indisolublemente ligado al desarrollo sostenible y exigen un mayor respeto de los modelos indígenas de cultura, espiritualidad, forma de vida y desarrollo sostenible, incluidos los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, relaciones entre los sexos, utilización de los recursos y conocimiento y práctica de la planificación de la familia. En los planos nacional, regional e internacional, las perspectivas de los indígenas han sido reconocidas cada vez más, como demuestran, entre otras cosas, la presencia del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la proclamación por la Asamblea General del año 1993 Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo...

Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad constituyen una proporción considerable de la población. La ejecución del Programa Mundial de Acción para los Impedidos (1983-1992) contribuyó a aumentar la conciencia y el conocimiento del público de las cuestiones relativas a la discapacidad, a promover los intereses de las personas con discapacidad y las organizaciones pertinentes y a

mejorar y ampliar la legislación en materia de discapacidad. Ahora bien, subsiste la necesidad apremiante de seguir promoviendo medidas eficaces para la prevención de la discapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de participación e igualdad plenas para las personas con discapacidad...

Derechos reproductivos y salud reproductiva

La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuando y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos. En consonancia con esta definición de salud reproductiva, la atención de la salud reproductiva se define como el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivo al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual.

Teniendo en cuenta la definición que antecede, los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos y a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos. En ejercicio de este derecho, las parejas y los individuos deben tener en cuenta las necesidades de sus hijos nacidos y futuros y sus obligaciones con la comunidad. La promoción del ejercicio responsable de esos derechos de todos debe ser la base primordial de las políticas y programas estatales y comunitarios en la esfera de la salud reproductiva, incluida la planificación de la familia. Como parte de este compromiso, se debe prestar plena atención, a la promoción de relaciones de respeto mutuo e igualdad entre hombres y mujeres, y particularmente a las necesidades de los adolescentes en materia de enseñanza y de servicios con objeto de que puedan asumir su sexualidad de modo positivo y responsable. La salud reproductiva está fuera del alcance de muchas personas de todo el mundo a causa de factores como: los conocimientos insuficientes sobre la sexualidad humana y la información y los servicios insuficientes o de mala calidad en materia de salud reproductiva; la prevalencia de comportamientos sexuales de alto riesgo; las prácticas sociales discriminatorias; las actitudes negativas hacia las mujeres y las niñas; y el limitado poder de decisión que tienen muchas mujeres respecto de su vida sexual y reproductiva. En la mayoría de los países, los adolescentes son particularmente vulnerables a causa de su falta de información y de acceso a los servicios pertinentes. Las mujeres y los hombres de más edad tienen problemas especiales en materia de salud reproductiva, que no suelen encararse de manera adecuada...

Planificación de la familia

El propósito de los programas de planificación de la familia debe ser permitir a las parejas y las personas decidir de manera libre y responsable el número y el espaciamiento de sus hijos y obtener la información y los medios necesarios para hacerlo, asegurándose de que ejerzan sus opciones con conocimiento de causa y tengan a su disposición una gama completa de métodos

seguros y eficaces. El éxito de los programas de educación sobre cuestiones de población y planificación de la familia en diversas situaciones demuestra que, dondequiera que estén, las personas bien informadas actuarán responsablemente de acuerdo con sus propias necesidades y las de su familia y comunidad. El principio de la libre elección basada en una buena información es indispensable para el éxito a largo plazo de los programas de planificación de la familia. No puede haber ninguna forma de coacción. En todas las sociedades hay numerosos incentivos e impedimentos sociales y económicos que influyen en las decisiones sobre la procreación y el número de hijos. En este siglo, muchos gobiernos han ensayado el uso de sistemas de incentivos y desincentivos a fin de disminuir o elevar la fecundidad. La mayoría de esos sistemas apenas han repercutido en la fecundidad y en algunos casos han sido contraproducentes. Los objetivos gubernamentales de planificación de la familia deberían definirse en función de las necesidades insatisfechas de información y servicios. Los objetivos demográficos, aunque sean un propósito legítimo de las estrategias estatales de desarrollo, no deberían imponerse a los proveedores de servicios de planificación de la familia en forma de metas o de cuotas para conseguir clientes.

En los últimos 30 años, la disponibilidad creciente de métodos anticonceptivos modernos y más seguros, aunque en algunos aspectos sigue siendo insuficiente, ha ofrecido mayores oportunidades para la elección individual y la adopción responsable de decisiones en materia de reproducción en gran parte del mundo. Actualmente, alrededor del 55% de las parejas de las regiones en desarrollo utilizan algún método de planificación de la familia. Esa cifra representa un aumento de casi cinco veces desde el decenio de 1960. Los programas de planificación de la familia han contribuido considerablemente al descenso de las tasas medias de fecundidad de los países en desarrollo, que han pasado de seis a siete hijos por mujer en el decenio de 1960 a entre tres y cuatro actualmente. Sin embargo, muchos métodos modernos de planificación de la familia siguen fuera del alcance de no menos de 350 millones de parejas en todo el mundo, muchas de las cuales desean espaciar o evitar los embarazos. Las encuestas sugieren que aproximadamente 120 millones de mujeres más en todo el mundo estarían utilizando actualmente un método moderno de planificación de la familia si contaran con información más precisa y servicios accesibles, y si sus parejas, familias extensas y comunidades les prestaran más apoyo. Esas cifras no incluyen a los solteros sexualmente activos, cada vez más numerosos, que desean y necesitan información y servicios. Durante el decenio de 1990, el número de parejas en edad de procrear aumentará a razón de unos 18 millones al año. Para atender sus necesidades y colmar las grandes lagunas en los servicios, la planificación de la familia y el suministro de anticonceptivos deberán aumentar muy rápidamente durante los próximos años. La calidad de los programas de planificación de la familia a menudo guarda relación directa con el nivel y la continuidad del uso de anticonceptivos y con el crecimiento de la demanda de servicios. Los programas de planificación de la familia dan mejor resultado cuando forman parte de programas más amplios de salud reproductiva - o están vinculados a estos - que se ocupan de necesidades sanitarias estrechamente relacionadas y cuando las mujeres participan plenamente en el diseño, la prestación, la gestión y la evaluación de los servicios.

Enfermedades de transmisión sexual y prevención del virus de inmunodeficiencia humana (VIH)

La incidencia mundial de las enfermedades de transmisión sexual es alta y sigue aumentando. La situación ha empeorado considerablemente con la aparición de la epidemia del VIH. Aunque la incidencia de algunas enfermedades de transmisión sexual se ha estabilizado en algunas partes del mundo, el número de casos ha aumentado en muchas regiones.

Las desventajas económicas y sociales de la mujer la hacen especialmente vulnerable a las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH; es ejemplo de esto, su vulnerabilidad al comportamiento sexual imprudente de sus parejas. En la mujer, los síntomas de las infecciones de transmisión sexual no suelen ser aparentes, lo que hace que su diagnóstico sea más difícil que en el hombre, y las consecuencias para la salud suelen ser más graves e incluyen en particular, el riesgo incrementado de infecundidad y de embarazo ectópico. El riesgo de transmisión del varón

infectado a la mujer es también más elevado que a la inversa, y a muchas mujeres les resulta imposible tomar medidas para protegerse.

Sexualidad humana y relaciones entre los sexos

La sexualidad humana y las relaciones entre los sexos están estrechamente vinculadas e influyen conjuntamente en la capacidad del hombre y la mujer de lograr y mantener la salud sexual y regular su fecundidad. La relación de igualdad entre hombres y mujeres en la esfera de las relaciones sexuales y la procreación, incluido el pleno respeto de la integridad física del cuerpo humano exige el respeto mutuo y la voluntad de asumir la responsabilidad personal de las consecuencias de la conducta sexual. La conducta sexual responsable, la sensibilidad y la equidad en las relaciones entre los sexos, particularmente cuando se inculca durante los años formativos, favorecen y promueven las relaciones de respeto y armonía entre el hombre y la mujer.

La violencia contra la mujer, en particular la violencia doméstica y la violación, están sumamente extendidas y cada vez son más las mujeres expuestas al SIDA y a otras enfermedades de transmisión sexual como resultado de la conducta sexual imprudente de sus parejas. En varios países, las prácticas tradicionales encaminadas a controlar la sexualidad de la mujer han sido causa de grandes sufrimientos. Entre ellas se encuentra la práctica de la mutilación de los genitales femeninos, que constituye una violación de derechos fundamentales y un riesgo que afecta a las mujeres en su salud reproductiva durante toda la vida.

Los adolescentes

Hasta ahora los servicios de salud reproductiva existentes han descuidado en gran parte las necesidades en esta esfera de los adolescentes como grupo. La respuesta de las sociedades a las crecientes necesidades de salud reproductiva de los adolescentes debería basarse en información que ayude a estos a alcanzar el grado de madurez necesario para adoptar decisiones en forma responsable. En particular, deberían facilitarse a los adolescentes información y servicios que les ayudarán a comprender su sexualidad y a protegerse contra los embarazos no deseados, las enfermedades de transmisión sexual y el riesgo subsiguiente de infecundidad. Ello debería combinarse con la educación de los hombres jóvenes para que respeten la libre determinación de las mujeres y compartan con ellas la responsabilidad en lo tocante a la sexualidad y la procreación. Esta actividad es especialmente importante para la salud de las jóvenes y de sus hijos, para la libre determinación de las mujeres y, en muchos países, para los esfuerzos encaminados a reducir el impulso del crecimiento demográfico. La maternidad a edad muy temprana entraña un riesgo de muerte materna muy superior a la media, y los hijos de madres jóvenes tienen niveles más elevados de morbilidad y mortalidad. El embarazo a edad temprana sigue siendo un impedimento para mejorar la condición educativa, económica y social de la mujer en todas partes del mundo. Sobre todo en el caso de las jóvenes, el matrimonio y la maternidad a edad temprana limitan en alto grado las oportunidades de educación y empleo, y es probable que produzcan efectos negativos a largo plazo sobre la calidad de la vida de ellas mismas y de sus hijos.

Las escasas oportunidades educacionales y económicas y la explotación sexual son factores importantes en los elevados niveles de embarazos entre las adolescentes. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, las adolescentes de bajos ingresos a las que aparentemente se ofrecen pocas oportunidades en la vida tienen escasos alicientes para evitar el embarazo y la maternidad.

En muchas sociedades, los adolescentes se ven sometidos a presiones para tener relaciones sexuales. Las jóvenes, en particular las adolescentes de familias de bajos ingresos, son especialmente vulnerables. Los adolescentes sexualmente activos de ambos sexos se exponen a un riesgo cada vez mayor de contraer y propagar enfermedades de transmisión sexual, en particular el VIH/SIDA, y suelen estar mal informados sobre la forma de protegerse. Se ha demostrado que los programas para adolescentes tienen una eficacia máxima cuando consiguen su plena

participación en la definición de sus necesidades en materia de salud sexual y reproductiva y en la elaboración de programas que respondan a esas necesidades.

Atención primaria de salud y salud publica

Uno de los principales logros del siglo XX ha sido el aumento sin precedentes de la longevidad humana. En el último medio siglo, la esperanza de vida al nacer en el mundo ha aumentado en unos 20 años y el riesgo de fallecimiento en el primer año de vida se ha reducido en casi un 60%. Sin embargo, estos logros no están a la altura de las mejoras mucho mayores previstas en el Plan de Acción Mundial sobre Población y en la Declaración de Alma Ata, aprobada en la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de 1978. Hay todavía poblaciones de países enteros y grupos importantes en muchos países con tasas muy elevadas de morbilidad y mortalidad. Las diferencias ligadas a la situación socioeconómica o a factores étnicos son a menudo notables. En muchos países con economías en transición, la tasa de mortalidad ha aumentado considerablemente como consecuencia de las muertes causadas por accidentes y actos de violencia.

El aumento de la esperanza de vida registrado en la mayoría de las regiones del mundo refleja progresos significativos, en la salud pública y en el acceso a los servicios de atención primaria de salud. Entre los logros importantes figura la vacunación de alrededor del 80% de los niños de todo el mundo y el uso difundido de tratamientos de bajo costo, como la terapia de rehidratación oral, para asegurar la supervivencia de un mayor número de niños. Sin embargo, estos logros no han beneficiado a todos los países, y las enfermedades que pueden ser prevenidas o tratadas constituyen todavía una de las causas principales del fallecimiento de niños de corta edad. Además, amplios sectores de la población de muchos países siguen sin acceso a agua potable y saneamiento, viviendo en condiciones de hacinamiento y sin nutrición adecuada. Un gran número de personas continúan expuestas al riesgo de infecciones y de enfermedades parasitarias y transmitidas por el agua, como la tuberculosis, el paludismo y la esquistosomiasis. Por añadidura, los efectos sobre la salud de la degradación ambiental y de la exposición a sustancias peligrosas en el lugar de trabajo son causa de creciente alarma en muchos países. De igual manera, el aumento del consumo de tabaco, alcohol y drogas provocará un marcado incremento de casos de enfermedades crónicas costosas entre la población en edad de trabajar y los ancianos. El impacto de las reducciones de los gastos en salud y otros servicios sociales que ha tenido lugar en muchos países como resultado de la retracción del sector público, la asignación inadecuada de los recursos disponibles para la salud, el ajuste estructural y la transición a la economía de mercado, ha impedido que se produjeran cambios importantes en los estilos de vida, los medios de subsistencia y las modalidades de consumo y es también un factor que influye en el aumento de la morbilidad y la mortalidad. Aunque las reformas económicas son esenciales para un crecimiento económico sostenido, también es imprescindible que al formular y ejecutar programas de ajuste estructural se tenga en cuenta la dimensión social.

Supervivencia y salud de los niños

En todas partes se ha progresado mucho en la reducción de las tasas de mortalidad de lactantes y niños pequeños. La mejora de la supervivencia de los niños ha sido el principal factor determinante del aumento general de la esperanza de vida media en todo el mundo durante el último siglo, primero en los países desarrollados y, en los últimos 50 años, en los países en desarrollo. El número de fallecimientos de lactantes (es decir, de niños menores de 1 año) por 1.000 nacidos vivos descendió a nivel mundial de 92 en 1970-1975 a alrededor de 62 en 1990-1995. En las regiones desarrolladas, el descenso fue de 22 a 12 por 1.000 nacimientos, y en los países en desarrollo de 105 a 69 fallecimientos de lactantes por 1.000 nacimientos. Las mejoras han sido más lentas en el África subsahariana y en algunos países asiáticos, donde en 1990-1995 más de un nacido vivo de cada 10 fallecerá antes de cumplir 1 año. La mortalidad entre los niños menores de 5 años muestra variaciones significativas entre las distintas regiones y países y dentro de cada región y país. Las poblaciones indígenas suelen tener tasas de mortalidad de lactantes y

niños pequeños superiores a la media nacional. La pobreza, la desnutrición, la disminución de la lactancia materna y la insuficiencia o la falta de servicios de saneamiento y de salud son todos factores relacionados con la alta mortalidad de lactantes y de niños pequeños. En algunos países, los disturbios civiles y las guerras también han tenido importantes repercusiones negativas en la supervivencia de los niños. Los nacimientos no deseados, el abandono de los niños y el maltrato son también factores que contribuyen al aumento de la mortalidad infantil. Además, la infección con el VIH puede transmitirse de la madre al niño antes del nacimiento o durante el parto y los niños pequeños cuyas madres fallecen corren un elevado riesgo de morir ellos también poco tiempo después.

La Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en 1990, aprobó un conjunto de metas para la infancia y el desarrollo hasta el año 2000, inclusive la reducción de las tasas de mortalidad de lactantes y niños menores de 5 años en un tercio, o a 50 y 70 por 1.000 nacidos vivos, respectivamente, si estas cifras son menores. Dichos objetivos se basan en los logros de los programas de supervivencia infantil durante los años ochenta, que demuestran no solo que se dispone de tecnologías eficaces de bajo costo sino que éstas pueden proporcionarse de manera eficiente a grandes poblaciones. Sin embargo, las reducciones de la morbilidad y la mortalidad logradas mediante la aplicación de medidas extraordinarias durante los años ochenta corren peligro de ser efímeras si no se institucionalizan y mantienen los sistemas de atención de salud de base amplia establecidos durante ese decenio.

La supervivencia del niño está estrechamente vinculada al momento, el espaciamiento y número de los nacimientos y a la salud reproductiva de las madres. La edad temprana o tardía, el alto número y la excesiva frecuencia de los embarazos son factores importantes que contribuyen a las elevadas tasas de mortalidad y morbilidad de lactantes y de niños pequeños, en especial cuando los servicios de atención de salud son insuficientes. Cuando la mortalidad de lactantes se mantiene elevada, las parejas suelen tener más hijos para asegurarse de que sobreviva el número deseado.

Salud de la mujer y la maternidad sin riesgo

Las complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto figuran entre las principales causas de mortalidad de las mujeres en edad de procrear en muchas partes del mundo en desarrollo. A nivel mundial, se ha estimado que alrededor de medio millón de mujeres fallecen cada año por causas relacionadas con el embarazo, el 99% de ellas en países en desarrollo. La diferencia entre la mortalidad materna de las regiones desarrolladas y las regiones en desarrollo es grande: en 1988 las cifras variaban de más de 700 por 100.000 nacidos vivos en los países menos adelantados a 26 por 100.000 en las regiones desarrolladas. Se han comunicado tasas de 1.000 o más fallecimientos de la madre por 100.000 nacidos vivos en varias zonas rurales de África, lo que representa un alto riesgo de fallecimiento durante los años de procreación para las mujeres con múltiples embarazos. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el riesgo de muerte por causas relacionadas con el embarazo o el parto es de uno en 20 en los países en desarrollo, en comparación con uno en 10.000 en algunos países desarrollados. La edad a la que las mujeres empiezan a tener hijos o dejan de tenerlos, el intervalo entre los nacimientos, el número total de embarazos a lo largo de la vida y las circunstancias socioculturales y económicas en que viven las mujeres son factores que influyen en la morbilidad y mortalidad maternas. En la actualidad, aproximadamente el 90% de los países del mundo, que representan el 96% de la población mundial, tienen políticas que permiten el aborto en diversas situaciones jurídicas para salvar la vida de la mujer. Sin embargo, una proporción significativa de los abortos son inducidos por las propias mujeres o se efectúan en malas condiciones, y son la causa de un gran porcentaje de los fallecimientos de las madres o de lesiones permanentes en las mujeres afectadas. El fallecimiento de la madre puede tener muy graves consecuencias para la familia, dado el papel decisivo que desempeña la mujer en la salud y el bienestar de sus hijos. El fallecimiento de la madre hace que aumenten enormemente los riesgos para la supervivencia de los hijos pequeños, especialmente si la familia no está en condiciones de encontrar a otra persona que asuma el papel materno. Una mayor atención a las

necesidades de salud reproductiva de las adolescentes y las mujeres jóvenes podría reducir notablemente la morbilidad y mortalidad maternas mediante la prevención de los embarazos no deseados y de los abortos posteriores realizados en condiciones deficientes. La maternidad sin riesgo, ha sido aceptada en muchos países como estrategia para reducir la morbilidad y mortalidad maternas.

El virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)

La pandemia del SIDA es un problema de primer orden, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La OMS estima que el número total de casos de SIDA en el mundo a mediados de 1993 se elevaba a 2,5 millones de personas y que más de 14 millones habían sido infectadas con el VIH desde que se inició la epidemia; según las proyecciones, esa cifra llegara a 30 o 40 millones al final del decenio, si no se aplican estrategias eficaces de prevención. A mediados de 1993, las cuatro quintas partes del número total de infectados por el VIH vivían en países en desarrollo, donde la infección se transmite principalmente por relación heterosexual, y el número de casos nuevos estaba aumentando más rápidamente entre las mujeres. A raíz de esto, hay un número cada vez mayor de niños huérfanos, que a su vez tienen un alto riesgo de enfermedad y muerte. En muchos países, la pandemia se está difundiendo ahora desde las zonas urbanas a las rurales, y entre zonas rurales, y está afectando a la producción económica y agrícola.

La distribución de la población y el desarrollo sostenible

A principios del decenio de 1990, alrededor de la mitad de los gobiernos del mundo, sobre todo de los países en desarrollo, consideraban que las pautas de distribución de la población en sus territorios no eran satisfactorias y deseaban modificarlas. Un aspecto clave era el rápido crecimiento de las zonas urbanas, en que se prevé que residirá más de la mitad de la población mundial en el año 2005. En consecuencia, se ha prestado especial atención a la migración de las zonas rurales a las urbanas, a pesar de que la migración de zonas rurales a otras zonas también rurales y la de zonas urbanas a zonas igualmente urbanas son de hecho las formas de movilidad espacial predominantes en muchos países. El proceso de urbanización es un aspecto intrínseco del desarrollo económico y social y, por consiguiente, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo siguen un proceso de transformación en el que pasan de ser sociedades predominantemente rurales a sociedades predominantemente urbanas. Para las personas, la migración constituye frecuentemente un intento racional y dinámico de encontrar nuevas oportunidades en la vida. Las ciudades son centros de crecimiento económico y proporcionan el impulso necesario para la innovación y el cambio socioeconómico. No obstante, la migración también resulta propiciada por factores de presión, como la distribución desigual de los recursos de desarrollo, la adopción de tecnologías inadecuadas y la falta de acceso a la tierra. Las consecuencias alarmantes de la urbanización que pueden observarse en muchos países están relacionadas con su ritmo acelerado, al que los gobiernos no han podido responder con su capacidad y sus prácticas de gestión actuales. Sin embargo, incluso en los países en desarrollo ya se observan señales de que están cambiando las pautas de distribución de la población, en el sentido de que la tendencia hacia la concentración en unas pocas ciudades grandes está dando paso a una distribución más amplia en centros urbanos de tamaño medio. Este movimiento se observa también en algunos países desarrollados, donde la población indica su preferencia por vivir en poblaciones más pequeñas. Las políticas eficaces de distribución de la población son aquellas que, respetando el derecho de cada persona a vivir y trabajar en la comunidad de su elección, tienen en cuenta los efectos de las estrategias de desarrollo en la distribución de la población. La urbanización tiene consecuencias profundas para los medios de vida, el estilo de vida y los valores de las personas. Al mismo tiempo, la migración tiene consecuencias económicas, sociales y ambientales - tanto positivas como negativas - para los lugares de origen y de destino.

Crecimiento de la población en las grandes aglomeraciones urbanas

En muchos países, el sistema urbano se caracteriza por la enorme preponderancia de una sola aglomeración o ciudad importante. La tendencia a la concentración de la población, fomentada por la concentración de recursos públicos y privados en algunas ciudades, también ha contribuido a que el número y el tamaño de las megaciudades sea cada vez mayor. En 1992 había 13 ciudades de por lo menos 10 millones de habitantes, y se prevé que ese número se duplique antes del año 2010. Ese año la mayor parte de las megaciudades estarán en países en desarrollo. La concentración continua de población en las ciudades principales, y en particular en las megaciudades, plantea problemas económicos, sociales y ambientales específicos a los gobiernos. Con todo, las grandes aglomeraciones son también los centros más dinámicos de actividad económica y cultural en muchos países. Es preciso, en consecuencia, analizar y tratar los problemas específicos de las grandes ciudades teniendo presente la contribución positiva de éstas al desarrollo económico y social de la nación. Los problemas que enfrentan las ciudades se ven a menudo exacerbados por el hecho de que la capacidad de gestión a nivel local es insuficiente para hacer frente a las consecuencias de la concentración de la población, el desarrollo socioeconómico, los efectos en el medio ambiente y las interrelaciones de esos factores.

Personas desplazadas internamente

Durante el último decenio se ha tomado mayor conciencia de la situación de las personas que se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia habitual por diversas razones. Como no existe una definición única de las personas desplazadas internamente, las cifras varían, al igual que las causas de la migración. Sin embargo, generalmente se acepta que las causas abarcan toda una gama que va desde la degradación del medio ambiente hasta los desastres naturales y los conflictos internos que destruyen asentamientos humanos y obligan a la población a huir de una región del país hacia otra. En muchos casos, las poblaciones indígenas, en particular, se ven obligadas a desplazarse. Debido al carácter forzoso de su traslado, las personas desplazadas internamente se encuentran a menudo en situaciones especialmente vulnerables, en particular las mujeres, que pueden ser víctimas de violación y de ataques sexuales en situaciones de conflicto armado. Con frecuencia el desplazamiento interno es un precursor de las corrientes de refugiados y de personas desplazadas al extranjero. Los refugiados que se repatrían también pueden estar desplazados internamente.

Migración internacional y desarrollo

Las relaciones económicas, políticas y culturales internacionales desempeñan un papel importante en las corrientes de población entre los países, ya sean estos países en desarrollo, países desarrollados o países con economías en transición. Los distintos tipos de migraciones internacionales están vinculados con esas relaciones y a la vez afectan y se ven afectados por el proceso de desarrollo. Los desequilibrios económicos internacionales, la pobreza y la degradación del medio ambiente, combinados con la falta de paz y seguridad, las violaciones de los derechos humanos y los distintos grados de desarrollo de las instituciones judiciales y democráticas son todos factores que afectan las migraciones internacionales. Si bien la mayoría de las migraciones internacionales se produce entre países vecinos, ha ido en aumento la migración interregional, especialmente hacia los países desarrollados. Se estima que el número de migrantes internacionales en todo el mundo, comprendidos los refugiados, pasa de 125 millones de personas, aproximadamente la mitad de ellos en países en desarrollo. Estos últimos años los principales países de acogida del mundo desarrollado registraron una inmigración neta de aproximadamente 1,4 millones de personas al año, unos dos tercios de ellas procedentes de países en desarrollo. La migración internacional ordenada puede tener efectos positivos en las comunidades de origen y en las de destino, por cuanto entran remesas de fondos a aquellas y recursos humanos necesarios a éstas. La migración internacional también puede facilitar la transferencia de conocimientos especializados y contribuir al enriquecimiento cultural. Sin embargo, las migraciones internacionales entrañan la pérdida de recursos humanos para muchos países de origen y pueden

dar lugar a tensiones políticas, económicas o sociales en los países de destino. Para que las políticas internacionales de migración sean eficaces, deben tener en cuenta las limitaciones económicas del país de acogida, el impacto de la migración en la sociedad receptora y las repercusiones en los países de origen. Para que la migración internacional tenga dimensiones manejables a largo plazo es preciso que la opción de permanecer en el propio país sea viable para todos. Para ello se necesita, entre otras cosas, un crecimiento económico sostenible, equidad y estrategias de desarrollo compatibles con ese objetivo. Además, puede aprovecharse más eficazmente la contribución que pueden hacer los expatriados al desarrollo económico de sus países de origen.

Migrantes documentados

Los migrantes documentados son los que cumplen todos los requisitos jurídicos para entrar, permanecer y, si procede, obtener empleo en el país de destino. En algunos países, muchos de esos migrantes adquieren con el tiempo el derecho de residencia a largo plazo. En esos casos, su integración en la sociedad que los recibe es aconsejable y es importante con ese objeto concederles los mismos derechos sociales, económicos y legales que a los ciudadanos, de acuerdo con la legislación nacional. La reunificación de las familias de los migrantes documentados es un factor importante en las migraciones internacionales. También es importante proteger a los migrantes documentados y a sus familiares del racismo, el etnocentrismo y la xenofobia, y respetar su integridad física, su dignidad, sus creencias religiosas y sus valores culturales. La migración documentada es en general beneficiosa para el país de acogida, ya que en su mayoría los migrantes suelen estar en la edad más productiva y poseen la formación profesional que necesita el país de acogida, y su admisión está en consonancia con la política nacional. Las remesas de los migrantes documentados a sus países de origen constituyen a menudo una fuente muy importante de divisas y contribuyen al bienestar de los familiares que dejaron atrás.

Migrantes indocumentados

Todos los Estados tienen el derecho soberano de decidir quién puede entrar y permanecer en su territorio y en qué condiciones. No obstante, ese derecho debe ejercerse cuidando de evitar actuaciones y políticas racistas o xenofóbicas. Los migrantes indocumentados o ilegales son personas que no cumplen los requisitos fijados por el país de destino para la entrada, la estancia o el ejercicio de una actividad económica. Teniendo en cuenta que las presiones que propician la migración están aumentando en varios países en desarrollo, al seguir creciendo su fuerza de trabajo, cabe prever un aumento de la migración de indocumentados o ilegal.

Refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas

En menos de 10 años, de 1985 a 1993, el número de refugiados se ha duplicado con creces, de 8,5 millones a 19 millones de personas. Esta situación ha sido resultado de múltiples y complejos factores, entre ellos, las violaciones generalizadas de los derechos humanos. La mayoría de los refugiados encuentran asilo en países en desarrollo, con lo que imponen a menudo una pesada carga a esos Estados. La institución del asilo está siendo muy discutida en los países industrializados por una diversidad de motivos, entre ellos el número creciente de refugiados y solicitantes de asilo y el abuso de los procedimientos establecidos por parte de los migrantes que intentan eludir las restricciones a la inmigración. Aun cuando dos tercios de todos los países del mundo han ratificado la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967, en que se establecen normas para la protección de los refugiados, es preciso reforzar la protección y la asistencia internacional a los refugiados, especialmente a las mujeres y los niños refugiados, que son especialmente vulnerables. Las personas desplazadas, que no reúnen las condiciones para recibir el estatuto de refugiado y están en algunos casos fuera de su propio país, son también vulnerables y necesitan asistencia internacional. Debe considerarse a este respecto la

posibilidad de establecer acuerdos regionales para dar protección a las personas que huyen de la guerra.

Educación, población y desarrollo sostenible

En los últimos 20 años se ha registrado un aumento del nivel de educación en todo el mundo. A pesar de que se han reducido las diferencias en el grado de instrucción de los hombres y las mujeres, el 75% de los analfabetos del mundo son mujeres. La falta de enseñanza básica y los bajos niveles de alfabetización de los adultos continúan limitando el proceso de desarrollo en todos los ámbitos. La comunidad mundial tiene la responsabilidad especial de garantizar que todos los niños reciban una enseñanza mejor y que terminen el ciclo primario. La enseñanza es un instrumento indispensable para mejorar la calidad de la vida. Sin embargo, cuando hay un rápido crecimiento demográfico es más difícil atender a las necesidades educacionales.

La enseñanza es un factor clave del desarrollo sostenible: constituye al mismo tiempo un componente del bienestar y un factor para aumentar el bienestar a causa de sus vínculos con los factores demográficos y los factores económicos y sociales. Además es un medio para que cada persona pueda obtener conocimientos, que son indispensables para que, todo el que lo desee, pueda desenvolverse en el complejo mundo de hoy. Los avances en este campo contribuyen en gran medida a la reducción de las tasas de fecundidad, morbilidad y mortalidad, a la potenciación de las mujeres, al mejoramiento de la calidad de la fuerza de trabajo y al fomento de una auténtica democracia política. La integración de los migrantes también se ve facilitada por el acceso universal a la enseñanza, respetando las creencias religiosas y la cultura de los migrantes.

Hay una relación de interdependencia entre la educación y los cambios demográficos y sociales. Hay una estrecha y compleja relación entre la educación, la edad al casarse, la fecundidad, la mortalidad, la movilidad y la actividad. El aumento del nivel de educación de las mujeres y las niñas contribuye a una mayor potenciación de las mujeres, a un retraso de la edad en que se casan y a la reducción del tamaño de las familias. Cuando las madres están mejor educadas, la tasa de supervivencia de sus hijos tiende a aumentar. Un mayor acceso a la educación también es un factor de la migración interna y de la composición de la fuerza de trabajo.

La educación y la capacitación de los jóvenes debería prepararlos para que tengan perspectivas de carrera y una vida profesional, a fin de que puedan hacer frente al complejo mundo actual. Las oportunidades de empleo remunerado dependen del contenido de los programas de enseñanza y de la naturaleza de la capacitación recibida. Las fallas y las discrepancias entre el sistema educativo y el sistema de producción pueden provocar desempleo y subempleo, la devaluación de los títulos profesionales y, en algunos casos al éxodo de la población calificada de las zonas rurales a las urbanas y al "éxodo de profesionales". Por consiguiente, es esencial fomentar un desarrollo armonioso de los sistemas educacionales y los sistemas económicos y sociales favorables al desarrollo sostenible.

Información, educación y comunicación en materia de población

Para el logro de las metas y objetivos del presente Programa de Acción es fundamental promover el conocimiento, la comprensión y la determinación del público a todos los niveles, desde el personal hasta el internacional. En consecuencia, en todos los países y entre todos los grupos deben reforzarse las actividades de información, educación y comunicación en materia de población y de desarrollo sostenible. Esto entraña el establecimiento de planes y estrategias de información, educación y comunicación en materia de población y desarrollo en que se tengan en cuenta las diferencias culturales y las diferencias entre los sexos. A nivel nacional, una información más completa y apropiada permitirá a los encargados de la planificación y de la formulación de políticas diseñar planes y adoptar decisiones más apropiadas en relación con la población y el desarrollo sostenible. Al nivel más elemental, si se tiene información más completa y apropiada se toman decisiones mejor fundamentadas sobre salud, comportamiento sexual y

reproductivo, vida familiar y modalidades de producción y consumo. Por otra parte, contar con más información de mejor calidad sobre las causas y los beneficios de la migración puede crear un entorno más positivo para que las sociedades aborden y resuelvan los problemas de la migración.

La información, la educación y la comunicación eficaces son indispensables para el desarrollo humano sostenible y allanan el camino a la modificación de las actitudes y los comportamientos. De hecho, ese camino se inicia con el reconocimiento de que deben tomarse decisiones libre y responsablemente y con conocimiento de causa sobre el número de hijos y el espaciamiento de los nacimientos y en todos los demás aspectos de la vida cotidiana, incluida la conducta sexual y reproductiva. Si el público está mejor informado y concienciado en un marco democrático se crea un ambiente que propicia conductas y decisiones responsables y bien fundamentadas. Lo que es más importante, se allana el camino para que se celebre un debate público democrático, posibilitando así la movilización de la voluntad política y del apoyo popular a las medidas necesarias a nivel local, nacional e internacional.

Las actividades de información, educación y comunicación eficaces pueden encauzarse por diversas vías de comunicación, desde los niveles más íntimos de la comunicación interpersonal a los programas de estudios escolares, desde las artes populares tradicionales a los modernos espectáculos de masas y desde los seminarios para dirigentes comunitarios locales a la cobertura de cuestiones mundiales en los medios de difusión nacionales e internacionales. Las estrategias en que se utilizan diversas vías de comunicación suelen ser más eficaces que cualquiera de las vías de comunicación por separado. Todas estas vías de comunicación desempeñan un papel importante en la promoción de la comprensión de las relaciones entre la población y el desarrollo sostenible. Las escuelas y las instituciones religiosas, de manera acorde con sus valores y enseñanzas, pueden ser en todos los países vehículos importantes para infundir sensibilidad, respeto, tolerancia y equidad respecto de las diferencias entre las razas y entre los sexos, la responsabilidad familiar y otras actitudes importantes a todas las edades. En muchos países también existen redes eficaces de educación no académica sobre cuestiones relacionadas con la población y el desarrollo sostenible en los lugares de trabajo, los centros de salud, los sindicatos, los centros comunitarios, los grupos juveniles, las instituciones religiosas, las organizaciones de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales. Estas cuestiones también pueden figurar en los programas más estructurados de educación de adultos, en la formación profesional y en los programas de alfabetización, particularmente los dirigidos a las mujeres. Esas redes son esenciales para llegar a toda la población, especialmente a los hombres, los adolescentes y las parejas jóvenes. Los parlamentarios, maestros, dirigentes religiosos y otros dirigentes comunitarios, los curanderos tradicionales, los profesionales de la salud, los padres y otros familiares de más edad influyen en la formación de la opinión pública y deberían ser consultados en el proceso de formulación de las actividades de información, educación y comunicación. Los medios de comunicación también ofrecen muchos modelos de conducta que pueden ser muy importantes.

Las actuales tecnologías de la información, la educación y la comunicación, como las redes mundiales interconectadas de transmisión de datos, teléfono y televisión, los discos compactos y las nuevas tecnologías multimedia pueden ayudar a salvar las lagunas geográficas, sociales y económicas que hay actualmente por lo que respecta al acceso a la información en todo el mundo. Estos medios pueden hacer que la inmensa mayoría de la población del mundo participe en debates de ámbito local, nacional y mundial sobre los cambios demográficos y el desarrollo humano sostenible, las desigualdades económicas y sociales, la importancia de la potenciación de la mujer, la salud reproductiva y la planificación de la familia, la promoción de la salud, el envejecimiento de las poblaciones, la rápida urbanización y la migración. Una mayor participación pública de las autoridades nacionales y de la comunidad garantiza la difusión generalizada de estas tecnologías y la circulación más libre de la información dentro de cada país y entre los países. Es esencial que los parlamentos tengan pleno acceso a la información necesaria para la adopción de decisiones.

Reunión, análisis y difusión de datos básicos

Los datos válidos, fiables, oportunos, pertinentes desde el punto de vista cultural y comparables en el plano internacional son la base para desarrollar, ejecutar, supervisar y evaluar políticas y programas. Aunque ha mejorado mucho la disponibilidad de datos sobre población y cuestiones del desarrollo conexas, gracias a los progresos metodológicos y tecnológicos de los dos últimos decenios en materia de reunión y análisis de datos, todavía quedan muchas lagunas en lo que respecta a la calidad y el alcance de la información básica, incluidos datos esenciales sobre natalidad y mortalidad, así como con respecto a la continuidad de las series de datos a lo largo del tiempo. La información desglosada por sexos y etnias, que es necesaria para mejorar y supervisar la sensibilización de las políticas y programas de desarrollo a este respecto, todavía es insuficiente en muchos aspectos. La medición de las migraciones, especialmente a nivel regional e internacional, figura también entre los sectores menos válidos y de cobertura más deficiente. Como cuestión de principio, los individuos, las organizaciones y los países en desarrollo deberían tener acceso, libre de costo, a los datos y conclusiones obtenidos mediante investigaciones efectuadas en sus propios países, incluidos los que están en manos de otros países y organismos internacionales.

Investigaciones sobre la salud reproductiva

La investigación, y en especial la investigación biomédica, ha contribuido de forma decisiva a que un número de personas cada vez mayor tenga acceso a una gama más amplia de métodos modernos, seguros y eficaces de regulación de la fecundidad. No obstante, no todas las personas encuentran un método de planificación de la familia que les convenga y la gama de opciones de que disponen los hombres es más limitada que la de las mujeres. La incidencia cada vez mayor de las enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA, exige inversiones considerablemente mayores en nuevos métodos de prevención, diagnóstico y tratamiento. A pesar de que se han reducido enormemente los fondos destinados a la investigación sobre la salud reproductiva, las perspectivas de desarrollo y difusión de nuevos métodos y productos anticonceptivos y de regulación de la fecundidad son prometedoras. Con una mayor colaboración y coordinación de las actividades a nivel internacional se obtendrá una mejor relación costo-eficacia, aunque es necesario un incremento importante del apoyo de los gobiernos y de la industria para que diversos métodos nuevos, seguros y asequibles den resultado, en especial métodos de barrera. Esas investigaciones deberían inspirarse en todas las etapas en las perspectivas de ambos sexos, en particular las de la mujer, y las necesidades de los usuarios, y deberían realizarse respetando estrictamente las normas jurídicas, éticas, médicas y científicas de investigación biomédica internacionalmente aceptadas.

Investigaciones económicas y sociales

En los últimos decenios la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y actividades en materia de población se han beneficiado de los resultados de las investigaciones económicas y sociales, que han puesto de manifiesto que los cambios demográficos se deben a complejas interacciones de factores sociales, económicos y ambientales, sobre los que a su vez influyen. No obstante, todavía no se comprenden bien algunos aspectos de esa interacción y, especialmente en el caso de los países en desarrollo, no se tienen conocimientos respecto de una serie de políticas demográficas y de desarrollo, particularmente en lo que se refiere a las prácticas locales. Es evidente que se necesitan investigaciones económicas y sociales para que en los programas se tengan en cuenta los puntos de vista de los beneficiarios a quienes van destinados, especialmente las mujeres, los jóvenes y otros grupos en situación de desventaja, y respondan a las necesidades específicas de esos grupos y de las comunidades. Se precisan investigaciones sobre las interrelaciones de los factores económicos mundiales o regionales y de los procesos demográficos nacionales. Solo es posible mejorar la calidad de los servicios cuando la calidad ha sido definida tanto por los usuarios como por los proveedores de servicios y cuando

las mujeres participan activamente en la adopción de decisiones y en la prestación de los servicios.[10]

Reflexiones (1)

No hemos interrumpido el argumento de este capítulo con las reflexiones de costumbre. Además, hemos incluido unos pasajes bastante largos del reporte de la Conferencia de El Cairo con la esperanza de que les leerá cuidadosamente y que se familiarizará con los detalles del discurso sobre la población. Conforme habíamos indicado anteriormente, nuestro propósito ha sido doble. Por una parte, queríamos que se dé cuenta que es posible lograr mucho progreso en una empresa mundial dedicada al desarrollo. Por otra parte, sentíamos que necesita exponerse a los detalles de un discurso sumamente complejo que incorpora varias disciplinas, desde las ciencias naturales hasta las sociales. Ya que hemos hecho esto, ahora tenemos que expresar algunas de nuestras dudas y frustraciones. Si la humanidad es capaz de un nivel tan sofisticado de pensamiento ¿qué es lo que falta entonces? ¿Por qué somos incapaces de aumentar el bienestar de la vasta mayoría de la "población" del mundo cuya dinámica biológica y social podemos analizar tan elegantemente? ¿Por qué el mismo aprendizaje sistemático que ha hecho avanzar la ciencia de la población desde sus inicios tan modestos no ha caracterizado a otros campos de esfuerzo relacionados con el desarrollo, especialmente en el área de economía? ¿Por qué la voluntad para limitar la población pudo ser encontrada con relativa facilidad, pero la voluntad para superar la pobreza se escapa a los líderes de la humanidad?

Capítulo 7

Nuestro análisis de los temas relacionados con la población, aunque breve, cubrió un período de varias décadas e incluyó ideas tomadas de los avances más recientes en el campo. Ahora tenemos que regresar y examinar los elementos de los conceptos de desarrollo que alcanzaron la prominencia durante la década de los 70. Hacia el final de los años 60, era evidente que, a pesar de la sofisticación que se había introducido a los conceptos de desarrollo a través de los años, la empresa global caía tristemente corta de sus metas. En realidad había habido crecimiento económico en algunos países y hubo progreso en la eliminación de algunos de los "cuellos de botella" del proceso de desarrollo. Sin embargo, al dejar de lado la retórica complicada y al hacer preguntas directas acerca de la magnitud y la extensión de la pobreza, las respuestas eran desalentadoras. El siguiente pasaje de la introducción a *Crecimiento económico y equidad social en los países en desarrollo*, una publicación de 1973 en que Irma Adelman y Cynthia Taft Morris presentaron su investigación muy valiosa de los resultados de las primeras dos décadas de desarrollo, habla por sí mismo:

> Durante los años 50, la comunidad de economistas de desarrollo y otros especialistas analizaron la pregunta si se podía aumentar el crecimiento en los países subdesarrollados. Los años 60 demostraron que en verdad se podía. Muchos especialistas de desarrollo estuvieron conformes con esta respuesta. Pensaban que si se tomaran acciones políticas para agilizar el crecimiento económico de un país, eventualmente habría una mayor participación popular en el proceso político y una distribución más equitativa de ingresos. Supusieron, en otras palabras, que los incrementos en la tasa de crecimiento de los componentes de desarrollo económico, tales como la industrialización, la productividad agrícola, la inversión, y el PIB per cápita estuvieran estrechamente vinculados con los aumentos en la extensión de la participación política y económica.
>
> Desde aproximadamente 1965, sin embargo, los especialistas de desarrollo comenzaron a darse cuenta de que el desarrollo no funciona de la manera esperada. Durante los años 60, por ejemplo, el PIB per cápita de Brasil creció, en términos reales, a un ritmo del 2.5 por ciento por año. Sin embargo, la participación relativa en los ingresos nacionales de parte del 40 por ciento de la población más pobre bajó del 10 por ciento en 1960 al 8 por ciento en 1970, mientras que la participación relativa del 5 por ciento de los más ricos aumentó del 29 por ciento al 38 por ciento. Tampoco hay evidencia alguna de un aumento en la participación política; al contrario, hubo una disminución marcada en la participación entre el principio de los años 60, cuando triunfaron los liberales izquierdistas bajo Quadros y Goulart, y el principio de los años 70, cuando la dictadura militar estuviera con el control total. Lamentablemente, esta experiencia no es única. De hecho, ha quedado claro que el crecimiento económico en sí no solamente tiende a ser acompañado por un descenso real en la participación política, sino que es una de las principales causas de la desigualdad de ingresos. Estas conclusiones surgen de nuestro estudio de una importante muestra de países en desarrollo...[1]

Después de una presentación y análisis cuidadoso de los datos pertinentes en los capítulos subsiguientes, Adelman y Morris ofrecen las siguientes percepciones en sus observaciones finales:

> La pregunta fundamental que plantea este libro es el grado al cual los beneficios del crecimiento económico en los países subdesarrollados durante los años 50 y 60 llegaron a los más necesitados. La premisa básica de mayoría de las iniciativas nacionales e internacionales para ayudar a las naciones de bajos ingresos ha sido que el crecimiento económico sostenido conduce

a ingresos reales más altos, aun para los segmentos más pobres de la población. Los análisis estadísticos de los Capítulos 3 y 4 sugieren enfáticamente que esta suposición optimista no tiene ninguna base en los hechos.

Como demuestra el Capítulo 4, la desigualdad de ingresos tiende a ser mayor donde la explotación de la abundancia de los recursos naturales coincide con una concentración de activos en las manos de los expatriados; tiende a ser menor donde las estrategias de desarrollo enfatizan la inversión en los recursos humanos, mayor diversidad de exportaciones de productos manufacturados, y la expansión de los productos e inversión del sector público. En resumen, nuestro análisis apoya la percepción marxista de que el factor determinante de los patrones de distribución de ingresos es la estructura económica, no el nivel de ingresos o la tasa de crecimiento económico.

Como demuestra el Capítulo 3, la modernización económica ha tenido muy poco efecto directo en la participación del poder político. Las principales fuerzas que favorecen a las estructuras políticas más participativas tienden a ser sociales y políticas y no puramente económicas. Por supuesto, la modernización económica es responsable en parte por la existencia de instituciones socioeconómicas especializadas, la clase media diversificada, y mayores destrezas educativas que, a su vez, generan demandas de influencia en el proceso político. Pero dichas demandas tienden a pasar insatisfechas a menos que el marco político sea razonablemente tolerante.

Por otra parte, encontramos muy poca justificación para la creencia ampliamente difundida que la mayor participación política conduce a una distribución más equitativa de los ingresos. Esto puede ser porque la relación entre la distribución de ingresos y el poder político es demasiada compleja para ser obtenida a través de las medidas de participación política solamente...

Las tasas de crecimiento económico a corto plazo no tienen ninguna relación significante con la distribución de ingresos en nuestros resultados. Tampoco la tienen las mejoras económicas a corto plazo, tales como aumentos en la eficacia de las instituciones tributarias o financieras, o aumentos en la productividad agrícola o industrial. La única medida de cambio económico a corto plazo que encontramos significante, una medida compuesta de varios tipos de cambio, tiene una relación negativa con la igualdad de ingresos.

Como no existe ninguna serie a largo plazo de los datos pertinentes para los países en desarrollo, solo podemos deducir del impacto del cambio económico a más largo plazo mediante una comparación de las características medias de los países que están en distintos niveles de desarrollo económico. Al inferir las relaciones dinámicas a partir de datos transversales, por supuesto, estamos suponiendo que el efecto que las características medias del país asociadas con los niveles sucesivos de desarrollo, representen el camino de cambio para un país subdesarrollado típico que experimenta crecimiento económico.

Nuestro análisis señala que la relación entre el nivel de desarrollo económico y la participación de ingresos del 60 por ciento más pobre de la población es asimétrica. Tanto el subdesarrollo económico extremo como el desarrollo económico elevado están asociados con una mayor igualdad de ingresos; entre estos dos extremos, una distribución más equitativa de ingresos está asociada generalmente con un nivel inferior de desarrollo. Esto sugiere que el proceso de modernización económica desplaza la distribución de ingresos a favor de la clase media y los grupos de altos ingresos y contra los grupos de bajos ingresos...

Una implicación aún más preocupante en nuestros resultados es el hecho de que el desarrollo esté acompañado por una reducción absoluta así como relativa de los ingresos medios de los más pobres. En verdad, un impulso inicial de crecimiento dualista puede causar esta reducción para hasta el 60 por ciento de la población. La posición absoluta del 40 por ciento de los más pobres aparentemente continúa empeorándose a medida que los países se inclinen hacia patrones de

crecimiento menos dualistas, a menos que se hagan importantes esfuerzos para mejorar y expandir los recursos humanos.

Por tanto, nuestros datos sugieren enfáticamente que no hay ningún goteo automático hacia abajo ni aun probable de los beneficios del crecimiento económico hacia los segmentos más pobres de la población en los países de bajos ingresos. Al contrario, la posición absoluta de los pobres tiende a deteriorase como consecuencia del crecimiento económico...

Cualquier persona que esté preocupada por el bienestar de los desamparados del mundo tiene que reconocer que todo no puede seguir igual en la comunidad de desarrollo. Las políticas de desarrollo que en principio debían haber producido una distribución más equitativa de ingresos han servido meramente como instrumentos adicionales para aumentar la riqueza y el poder de las élites existentes. Peor aún, hay nuevas élites, muchas de las cuales deben su poder a los programas de desarrollo, que han llegado a ser hábiles en el manipuleo de las instituciones económicas y políticas para que sirvan a sus propios fines personales.

Hemos encontrado que los aumentos en la mayor participación política no conducen necesariamente a una distribución más equitativa de ingresos, probablemente porque solo una redistribución profunda del poder político podría afectar de una manera significativa la distribución de ingresos. Como la muestra que usamos no incluye ningún país donde una revolución haya transformado la estructura de poder en la sociedad antes o durante el periodo de estudio, no podemos evaluar la eficacia potencial de una revolución para aumentar los ingresos absolutos de los pobres. No obstante, la evidencia histórica ofrece muy poca razón para optimismo en este sentido.

Los únicos instrumentos de política que ofrecen alguna esperanza de mejoras significativas en el nivel de vida de los pobres requieren una reorientación básica de la estrategia de desarrollo. En nuestra opinión, la única estrategia aceptable para las décadas venideras es el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente. Sin instituciones y políticas nuevas diseñadas específicamente para mejorar la situación de los pobres, no hay ninguna posibilidad real de tener justicia social en el mundo subdesarrollado en nuestra época.[2]

Reflexiones (1)

Es muy probable que no tenga acceso a los datos que llevaron a Adelman y Morris—y a muchos otros investigadores a través de los años—a las conclusiones expresadas tan claramente en el pasaje anterior. Lo que puede hacer con su conocimiento del mundo y las percepciones que ha adquirido de los capítulos anteriores es ofrecer algunas explicaciones de cómo y por qué no funciona el método de desarrollo de "goteo hacia abajo". ¿Por qué conduce, en tantos casos, no solamente a una brecha más amplia entre los ricos y los pobres, sino al empobrecimiento de las masas en términos absolutos?

Las declaraciones como las que hemos citado aquí de *Crecimiento económico y equidad social en los países en desarrollo* trajeron sobriedad al campo de desarrollo. El hecho de que después de dos décadas de esfuerzo el número de personas que vivían en la pobreza absoluta—definida en 1971 como un nivel de ingresos de US$50—llegaba a 700 u 800 millones no podía ser ignorado con facilidad. Entonces, la estrategia de la corriente principal de desarrollo fue cambiado rápidamente para enfocar en el 40 por ciento de los habitantes más pobres de las llamadas naciones en desarrollo. La institución que lideró los esfuerzos en este sentido fue el Banco Mundial bajo el liderazgo de Robert S. McNamara.

Robert L. Ayres explica en su libro *Banking on the Poor: The World Bank and World Poverty* [*Confiando en los pobres: El Banco Mundial y la pobreza mundial*], que antes de McNamara, el Banco Mundial había sido una institución sumamente conservadora. El total de los préstamos realizados por el Banco y la IDA (un asociado del Banco que hace préstamos blandos) sumaba $13 mil millones; la mayor parte de dicho dinero fue prestado a las naciones materialmente desarrolladas. El Japón, por ejemplo, había recibido más de $800 millones, Italia unos $400 millones, y Francia unos $300 millones. Los que se podía haber considerado "préstamos de desarrollo" eran aproximadamente $300 a $400 millones durante los años 50 y habían llegado a $800 millones cuando McNamara llegó a ser presidente del Banco en 1968.

Los siguientes comentarios de Ayres presentan una visión valiosa acerca de las políticas del Banco:

> ... [El Banco Mundial] básicamente otorgaba préstamos a proyectos. Los proyectos que financió eran muy tradicionales, porque evitaba los sectores más riesgosos de las naciones prestatarias. El Banco era especialmente conservador con respecto a las formas de juzgar el rendimiento y la calidad de crédito de sus prestatarios. Durante algunos años el índice principal de calidad de crédito era la relación del servicio a la deuda del país—la relación de los pagos de interés y capital de un país y su deuda pública o la que tenía una garantía pública, a los ingresos del país provenientes de la exportación de bienes y servicios. El Banco daba mucho énfasis a las tasas de ahorro doméstico, la honestidad fiscal y monetaria del sector público, el crecimiento de la producción y la inversión en diferentes sectores, y la eficiencia en el uso de los recursos domésticos. Como observan Mason y Asher, "la literatura temprana del Banco está repleta de referencias sobre las políticas económicas 'sanas', las políticas fiscales y monetarias 'sanas', y las políticas 'sanas' de algunas otras clases, con la clara implicación de que la distinción entre las políticas sanas y las erróneas era tan obvia como la diferencia entre el día y la noche."
>
> Era una época cómoda sino complacida. El objetivo era crecimiento, y el crecimiento podía ser orquestado tecnocráticamente sin tomar en cuenta los sistemas políticos de los países que recibieran los préstamos del Banco. Gran parte de esto se relacionaba con el deseo del Banco de establecer y verificar su propia calidad de crédito. En parte, el Banco era un prestador cauteloso debido a su propia necesidad de pedir préstamos para poder financiar su programa de crédito, y "era evidente desde el inicio que cualquier política de préstamos que quisiera seguir el Banco estaría condicionada estrictamente por la necesidad de encontrar inversionistas norteamericanos dispuestos a comprar sus títulos o aceptar su garantía." Las condiciones se volvieron menos estrictas con el transcurso de los años, pero impidieron que el Banco se involucre en sectores o países donde se pudiera pensar que los préstamos perjudicarían la calidad de su cartera de préstamos. Durante los años anteriores a McNamara, el Banco evitó el papel de *agencia de desarrollo* a favor del papel más tradicional de un *banco*.[3]

Luego Ayres pasa a presentar cifras que demuestran claramente los cambios extraordinarios que experimentó el Banco durante los años McNamara.

> La provisión de fondos aumentó notablemente, de 62 proyectos nuevos aprobados por el Banco e IDA [Asociación de Desarrollo Internacional] durante el año fiscal de 1968 a 266 en 1981. En 1968 estos nuevos compromisos totalizaron $953.5 millones; en 1981, $12,400 millones. Al final del año fiscal de 1981, el total acumulado de los compromisos de crédito del Banco e IDA era $92,200 millones. De esta cantidad, todo, menos $13,000 millones, fue comprometido durante los años McNamara. Esto significa que casi el 86 por ciento de todos los préstamos del Banco/IDA ocurrieron durante estos años. Aun después de corregir por la inflación notoria de este intervalo, el otorgamiento de préstamos de parte del Banco/IDA bajo McNamara creció aproximadamente cinco veces en términos reales. Este crecimiento sustancial de los préstamos fue acompañado por un aumento en los requerimientos de personal de parte del Banco. En 1968 el número total empleados era 1,574. En 1981 había crecido a 5.201. Los empleados profesionales eran 767 en

1968; en 1981 eran 2,552. El Banco Mundial, al convertirse en el mayor prestador oficial del mundo, al mismo tiempo se convirtió en una burocracia.

Pero también se dieron cambios importantes en la composición de los préstamos del Banco y de IDA, y estos son la base para la siguiente investigación. El Banco, durante los años McNamara y especialmente a partir de 1973, llegó a dedicarse cada vez más a la mitigación de la pobreza en los países en desarrollo, miembros del mismo. (La membresía del Banco, un total de 36 naciones en 1946, ahora suma 141.) El evento hito o de punto crítico fue el discurso de McNamara en Nairobi al Consejo Directivo del Banco realizado el 24 de septiembre de 1973. McNamara enfocó en las dimensiones de la pobreza mundial, en particular en lo poco que se había hecho durante las dos décadas anteriores para aumentar la productividad de la agricultura de subsistencia en los países pobres.

Pero el discurso de McNamara en Nairobi fue solo el comienzo. Una serie de documentos de política sectorial bosquejaron el criterio de Banco en cuanto a las cuestiones de pobreza sectorial, notablemente el desarrollo rural, la educación básica, la salud básica, y la vivienda de bajo costo, y propusieron roles para el Banco para atacar directamente los problemas de la pobreza. El Centro de Investigación del Desarrollo del Banco dirigió gran parte de su atención a las cuestiones de pobreza y distribución de ingresos. Un libro publicado en 1974, *Redistribution with Growth* [*Redistribución con crecimiento*], se convirtió en alguna clase de citación histórica. Una buena porción del trabajo investigativo del mismo Banco se dirigió cada vez más a cuestiones relacionadas con la mitigación de la pobreza. Recientemente, el Banco estuvo en la vanguardia del trabajo teórico sobre un enfoque de desarrollo de "necesidades básicas humanas."[4]

Dos posiciones teóricas influyeron en las políticas del Banco—y de muchos otros donantes grandes—durante la época de McNamara. La primera recibió el título de "redistribución con crecimiento" y la otra llegó a ser conocida como el enfoque de las "necesidades básicas". Dediquemos nuestra atención a la primera.

Probablemente está consciente que, para las escuelas predominantes de conceptos de desarrollo, la relación entre el crecimiento y la distribución era un tema de capital importancia. ¿La preocupación por la pobreza y por lo tanto la redistribución significó entonces una desaceleración del crecimiento económico? ¿Qué tal si la preocupación fuera en verdad prematura y tuviera un efecto adverso sobre el desarrollo de la mayoría de las naciones? Los resultados de un serio análisis de estas preguntas de parte del Banco en un estudio conjunto realizado con el Instituto de Estudios en Desarrollo de la Universidad de Sussex, fueron presentados en una publicación de H. Chenery y otros titulada *Redistribución con crecimiento*. Luego de escudriñar los datos disponibles, Chenery y sus coautores retrocedieron de la posición radical adoptada por Adelman y Morris. Observaron que, aunque claramente no se garantice que el "goteo hacia abajo" ocurrirá por su propia cuenta, tampoco existe evidencia de que el crecimiento necesariamente aumente la desigualdad. Hubo suficientes variaciones entre los países demostrando una correlación positiva así como negativa entre el crecimiento y la distribución, para merecer una inspección más aguda de las causas de estos efectos.

Consciente del riesgo de abrumarle con demasiada economía, nos gustaría conducirle ahora por algunos de los argumentos del segundo capítulo de la publicación anterior escrito por M. S. Ahluwalia y H. Chenery:

La magnitud y la persistencia de la desigualdad de ingreso, cuya existencia quedó demostrada en el Capítulo I, argumenta en favor de una revisión de la manera en que se formulan las políticas. No basta con prestar mayor atención a la distribución, o a los ingresos de los pobres dentro del actual marco de análisis de las políticas. Más bien, es necesario reformular el marco de

referencia mismo, para incorporarle un análisis explícito de los procesos de generación de los ingresos de los pobres y de los instrumentos de política que pueden influir en estos procesos.

El primer paso de esta reformulación consiste en establecer los objetivos sociales, que abarquen tanto preferencias sociales y variables como las verdaderas restricciones de la política. En este contexto, el tratamiento de la distribución del ingreso en los términos convencionales de participación relativa en el ingreso mismo, oscurece la naturaleza de la elección entre los objetivos de crecimiento y de distribución del ingreso. El interés por la distribución del ingreso no es simplemente una preocupación por las participaciones en é1, sino que es más bien un interés por el nivel y el crecimiento del ingreso de los grupos de menor ingreso. En consecuencia, los objetivos distributivos no se pueden ver en forma independiente de los objetivos de crecimiento. Por el contrario, deberían expresarse dinámicamente en términos de tasas deseadas de crecimiento del ingreso de los diferentes grupos.[5]

Reflexiones (2)

Posiblemente deseará expresar en su grupo su entendimiento de algunas de las ideas presentadas en estos dos párrafos. ¿Qué significa incorporar dentro de un marco de política un análisis explícito de los procesos mediante los cuales se generan los ingresos de los pobres? ¿Qué son las implicaciones de la afirmación que la preocupación acerca de la distribución de los ingresos no debe limitarse a una preocupación por la participación en los ingresos, sino más bien por el nivel y el crecimiento de los ingresos de los grupos con los ingresos más bajos? ¿Está usted de acuerdo que los objetivos de distribución no deben ser considerados independientemente de los objetivos de crecimiento?

El marco dentro del cual este propósito debe ser logrado se presenta en tres partes en el capítulo que estamos analizando:

Un enunciado de objetivos que combine el crecimiento y la distribución en una medida única de bienestar social.

Una teoría de crecimiento con distribución que descubra los encadenamientos entre el crecimiento de los distintos grupos económicos y que defina el campo de acción de la política.

Una comparación resumida de algunas estrategias alternativas de distribución y crecimiento, tales como el crecimiento máximo del PNB, la reorientación de la inversión para aumentar los ingresos de los pobres y la redistribución del consumo.

En cuanto a los objetivos:

Mientras los economistas estuvieron dispuestos a suponer que no eran imposibles las transferencias sin restricción entre grupos de ingreso, no existieron conflictos, en principio, entre los objetivos de distribución y crecimiento. Sin embargo, cuando se reconoce que las transferencias de ingreso en gran escala son políticamente improbables en los países en desarrollo, se hace necesario evaluar los resultados de cualquier política de desarrollo en términos de los beneficios que produce para los distintos grupos socioeconómicos. Aun cuando en la literatura reciente sobre evaluación de proyectos se ha aceptado esta idea, ella ha encontrado poco eco en la metodología de la planificación macroeconómica y en la formulación de políticas.

Se puede desarrollar un índice de rendimiento económico que refleje estos objetivos de la siguiente manera: supongamos que la sociedad está dividida en *N* grupos socio-económicos

definidos por sus activos, niveles de ingreso y funciones económicas. Para los fines del análisis de la política se hace necesario distinguir varios grupos de pobreza, tales como los pequeños agricultores, los trabajadores agrícolas sin tierra, los sub-empleados urbanos y otros, según la similitud de sus respuestas a las medidas de política... Con el fin de ejemplificar el problema de evaluación, la clasificación se hará solamente por volumen de ingreso en grupos percentiles presentados en forma ordinal.

Suponiendo que se dividen los grupos por nivel de ingreso en quintiles, se puede considerar que la tasa de crecimiento del ingreso de cada grupo, g_i, mide el aumento en su bienestar en el período especificado. En consecuencia, la tasa de aumento en el bienestar de la sociedad como un todo se puede definir como la suma ponderada del aumento en el ingreso de todos los grupos**:**

$$G = w1g1 + w2g2 + w3g3 + w4g4 + w5g5$$

donde G es un índice del aumento en el bienestar social total y w_i, es la ponderación del grupo i.

Una medida sintética como ésta nos permite establecer metas de crecimiento y calificar el rendimiento del desarrollo no só1o en términos de aumentos en el PNB, sino que también en términos del patrón de distribución del crecimiento del ingreso. Las ponderaciones de cada clase de ingreso reflejan el precio social por generar crecimiento en cada nivel de ingreso; se pueden establecer según el grado de énfasis distributivo deseado. Cuando sube la ponderación de un quintil dado, nuestro índice de aumento en el bienestar social reflejará en una mayor medida el aumento en el ingreso de ese grupo. Así, si solamente nos interesara el quintil más pobre, haríamos $w5 = 1$ y todos los demás $w_i = 0$, de modo que solamente $g5$ midiera el crecimiento del bienestar...

En estos términos, el índice de rendimiento comúnmente usado—el crecimiento del PNB—es un caso especial en que las ponderaciones del aumento en el ingreso de cada quintil son simplemente la participación de cada quintil en el ingreso total. Los defectos de tal índice se pueden ver usando las siguientes participaciones en el ingreso de diferentes quintiles, que son típicas de los países subdesarrollados:

Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Participación en el Ingreso Total	53%	22%	13%	7%	5%	100%

La participación combinada del 40% superior de la población suma casi las tres cuartas partes del PNB total. Así, la tasa de crecimiento del PNB mide esencialmente el crecimiento del ingreso del 40% superior y no se ve muy influenciada por lo que suceda con el ingreso del 60% restante de la población.[6]

Reflexiones (3)

En el caso de que no le atraigan las matemáticas, debe recordar que la afirmación anterior es esencialmente directa. En vez de medir el desarrollo económico con el producto interno bruto, que oculta la distribución de los ingresos, se puede crear un índice que asigne ponderaciones diferentes al aumento de los ingresos en los diferentes sectores. Por lo tanto, la fórmula de ninguna manera le debe abrumar. Pero sí queremos llamar su atención, sin embargo, al hecho de que estos índices todavía estén orientados hacia el crecimiento económico y la frase “la tasa de aumento en el bienestar de la sociedad en general puede ser definida, por tanto, como la suma ponderada del crecimiento en los ingresos de todos los grupos”[6] demuestra la tendencia de los autores de equiparar

al bienestar con el aumento en los ingresos. ¿Puede usted pensar en otros índices que superarían esta deficiencia?

El ejemplo específico citado anteriormente es solo una de varias construcciones de índices de crecimiento que reflejan de una u otra manera la distribución del aumento en los ingresos. No hace falta seguir el análisis de estos índices de parte de Ahluwalia y Chenery y su aplicación a los datos de los diferentes países. Lo que tenemos que recordar es que el uso del PIB como indicador de desarrollo económico no es algo que la disciplina misma obligue a los economistas a hacer. El análisis puramente económico también puede realizarse con la ayuda de indicadores sofisticados que incorporan por lo menos alguna medida de justicia social. Con un entendimiento aunque rudimentario de este hecho, podemos pasar a un análisis de los esfuerzos de los autores por formular una teoría de distribución y crecimiento.

> La sección precedente sugiere que es más útil concebir el objetivo de justicia distributiva como una aceleración del desarrollo de los grupos más pobres de la sociedad, y no en términos de sus participaciones relativas en el ingreso. A modo de implementación de este enfoque, podemos ver al estado asumiendo el rol de usar los instrumentos de política disponibles (incluyendo la asignación de la inversión en capital físico y humano), de tal manera que se maximice una función de bienestar como la descrita anteriormente. Una intervención estatal de este tipo requiere un análisis de los determinantes del ingreso de los grupos de pobreza y de los encadenamientos entre los ingresos de los diferentes grupos. La existencia de estas vinculaciones entre los ingresos es crucial para cualquier análisis de problemas distributivos, ya que impone restricciones importantes a la política. En esta forma, las transferencias desde los ricos hacia los pobres financiadas con impuestos pueden aumentar el ingreso de los pobres. Pero, si reducen la acumulación de ahorros y capital de los ricos, pueden finalmente conducir a menores ingresos para los grupos más pobres. Para analizar estas interacciones es necesario integrar las teorías de crecimiento y distribución...
>
> Las actuales teorías de distribución del ingreso tienen un valor más bien limitado para establecer un marco analítico de la acción gubernamental global, porque están centradas principalmente en la distribución funcional del ingreso entre trabajo y capital. La mayor parte de las teorías consideran que el problema central de la distribución del ingreso es la determinación de los niveles de empleo y remuneración de los factores de producción, usualmente agrupados como trabajo y capital. Ellas difieren principalmente en los supuestos acerca del comportamiento de los mercados, y en la forma en que se determinan los salarios y precios de los productos. La teoría neoclásica supone que existe equilibrio competitivo en todos los mercados y en consecuencia, dadas las condiciones de oferta de los factores, deriva sus retornos exclusivamente de las relaciones de producción y de los patrones de demanda. En el otro extremo, la teoría clásica y marxista de los salarios, que constituye la base de gran parte de los modelos de economías duales, supone que existen salarios reales relativamente fijos y que los dueños del capital se apropian del excedente.
>
> Las teorías existentes son insuficientes para nuestros propósitos, no tanto por la falta de consenso sobre los determinantes de la división funcional del ingreso, sino que por la omisión de otros aspectos del problema. La evidencia disponible acerca de la naturaleza de la pobreza en los países subdesarrollados demuestra que la mitad de los pobres son trabajadores por cuenta propia y no caen dentro de la economía salarial. Muchos de los asalariados ya están en los grupos de ingreso medio, de modo que las políticas que afecten la división entre salarios y utilidades, interesan principalmente al extremo superior de la distribución.
>
> El principal elemento que falta en las teorías existentes es un tratamiento explícito de la distribución de los distintos tipos de activos. Un planteamiento más general reconocería que el ingreso de cualquier grupo familiar proviene de una serie de activos: tierra, capital privado, acceso a bienes de capital públicos, y capital humano de diferentes grados de calificación. Se puede

comprender mejor la naturaleza de la determinación del ingreso de los grupos de menor ingreso clasificando los grupos familiares según el tipo y productividad de sus activos, y no centrándose solamente en los determinantes de los salarios de los distintos tipos de mano de obra.[7]

Reflexiones (4)

Esperamos que, aunque los términos económicos le sean poco familiares, la esencia del argumento anterior le será clara. La redistribución con crecimiento, según los autores, no debe enfocar en las desigualdades de los ingresos. Específicamente, se considera insuficiente el énfasis tradicional en la participación del capital y la mano de obra en los ingresos. Lo que se necesita es la identificación y el entendimiento de las diferentes fuentes de ingresos de los pobres, y el establecimiento de políticas económicas que aumenten los ingresos de estas fuentes. Debe ser obvio para usted que este tipo de argumento apoya la política general del Banco Mundial de enfocar en el 40 por ciento de la población más pobre y de tratar de aumentar sus ingresos. Posiblemente deseará pensar en algunas de las fuentes de ingresos mencionadas en el pasaje anterior e identificar algunas de las características de los programas que lograrían el propósito propuesto.

Las reflexiones sobre la teoría presentada arriba deben haber llamado su atención al hecho de que las políticas basadas en la "redistribución de crecimiento" aparentemente tienen el propósito de "ayudar a los pobres pero sin quitar nada a los ricos".[8] Esta observación lamentablemente sería correcta en el caso de muchos países que recibieron ayuda del Banco. Pero en el nombre de la justicia, debe saber que Chenery y otros en verdad trataron la cuestión de la redistribución de los activos:

> Es evidente que la distribución de activos está más concentrada que la distribución de ingresos, y que en muchos cases la acción del gobierno sirve para aumentar y no para reducir esta concentración. Aunque escasean los análisis estadísticos definitivos, es bastante razonable asociar gran parte de la variación en los ingresos de los niveles bajos con una falta de habilidades humanas, de propiedad de capital físico y con falta de acceso a activos complementarios y otros insumos. Cualesquiera sean las participaciones del trabajo y del capital determinadas en los mercados de factores, se podría alcanzar una mayor igualdad de ingresos personales, si la propiedad del capital privado y el acceso a las facilidades públicas estuvieran distribuidas en forma más pareja...
>
> La estructura precisa de la inversión pública depende de las características particulares de los grupos-objetivo que se desea ayudar. En las áreas rurales, estos grupos-objetivo son los trabajadores sin tierra, cuyo ingreso proviene principalmente del trabajo no calificado, y los pequeños agricultores que dependen de una combinación de trabajo familiar y pequeñas extensiones de tierra. También incluyen trabajadores por cuenta propia, artesanos y aquellos empleados en servicios de las aldeas. En las áreas urbanas, los grupos-objetivo incluyen trabajadores no calificados y los desempleados a todo nivel, excepto los de mayor calificación. También están incluidos en los grupos-objetivo urbanos la mayor parte de los trabajadores subempleados, dedicados frecuentemente al empleo por cuenta propia de baja productividad en el llamado sector informal.
>
> La importancia de la acción directa a través de los activos se puede ilustrar considerando la situación de los grupos familiares campesinos del sector rural—el mayor componente del total de la población-objetivo. La producción total de estos grupos familiares es el resultado del uso conjunto del trabajo familiar y los activos físicos de su propiedad (tierra y unos pocos implementos primitivos). El ingreso familiar se ve restringido básicamente por la disponibilidad de insumos físicos complementarios—que incluyen tierra, mejoramientos de la tierra con capital, capital de trabajo, fertilizantes—y por los precios recibidos por su producción. Dado que el campo para

manipular los precios agrícolas, o para proporcionar empleo asalariado a estos grupos familiares en el resto de la economía es limitado, la política del gobierno debe intentar darles acceso a una combinación apropiada de insumos físicos y financieros (y conocimiento técnico) para elevar sus ingresos. Es poco probable lograr esto solamente a través de cambios en los precios relativos, aun cuando éstos facilitan el uso productivo de los activos existentes. Una estrategia efectiva también requiere acciones de gran escala para dar acceso, tanto a los activos complementarios públicos (infraestructura), como a los activos de propiedad privada (en particular la tierra) que son necesarios para aumentar la producción.

Este énfasis en la acumulación de activos se ve aún más reforzado si tratamos al capital humano come un activo productivo que genera ingresos, y si consideramos que los pobres disponen de una cantidad muy limitada de dicho activo. Se puede argumentar que el uso productivo del trabajo (y en consecuencia, del empleo remunerado) depende mucho de la disponibilidad de mano de obra calificada. Es decir, el campo para sustituir trabajo por capital es mucho mayor si estamos operando en un medio donde la oferta de destrezas es abundante. Bajo este punto de vista, es probablemente muy limitado el campo para ampliar el empleo de trabajadores no calificados, que permitiría aumentar los ingresos salariales totales. La verdadera esperanza reside, principalmente, en elevar el grado de calificación de la fuerza de trabajo, aumentando así tanto la productividad como el ingreso. Si esto es verdadero, actuar sobre el patrón de concentración de capital humano es casi una condición previa para el éxito de las estrategias destinadas a lograr una mayor absorción de mano de obra en el sector moderno.[9]

Reflexiones (5)

¿Encuentra usted adecuado este análisis de la distribución de los activos? ¿De dónde debe venir el dinero que el gobierno invertiría en los pobres? ¿Vendría simplemente de los préstamos bancarios? Supongamos que cree que los extremos de la riqueza y la pobreza estén íntimamente conectados, de modo que sea imposible eliminar uno sin eliminar el otro. ¿Qué clase de políticas adoptaría en ese caso? Suponemos que sus propuestas no incluirían la distribución forzosa de la riqueza por medio de algún régimen autoritario, sino que buscaría políticas adecuadas para las formas democráticas de gobierno.

Los siguientes tres párrafos del mismo capítulo de Ahluwalia y Chenery aclaran más la naturaleza de los programas guiados por la filosofía de la "distribución con crecimiento".

La anterior exposición de las relaciones entre distribución y crecimiento y la importancia de la concentración de activos, conduce a un cambio básico en los términos en que se formulan los objetivos de desarrollo. Por una parte, la asignación de la inversión no se puede separar de la distribución de su producto; debieran concebirse como distintas dimensiones de una sola estrategia de desarrollo. Además de la asignación de la inversión de acuerdo a los sectores de producción, también necesitamos considerar la asignación de la inversión entre los *stocks* de capital de los diferentes grupos socioeconómicos. El tema recurrente en este libro es la necesidad de dirigir la inversión pública de modo que sostenga los ingresos de los grupos más pobres, vigorizando su propiedad y su acceso a los recursos físicos y humanos.

Sin algún incremento de la inversión en *stocks* de capital poseídos o controlados por los pobres—más allá de lo que puede ser financiado con sus propios ahorros—parece casi inevitable que su ingreso per cápita crezca más lentamente que el de los grupos de mayores ingresos, al menos durante un periodo de tiempo considerable. Frente al elevado crecimiento de la población rural y a la abundante oferta de mano de obra no calificada, los pobres se beneficiarán con el crecimiento de los demás sectores solamente a través de un aumento en su nivel de empleo, pero no a través de aumentos en los salarios. En ausencia de inversiones en el sector de subsistencia—

o en la forma más amplia, en el capital físico y humano de los pobres—es poco probable que este tipo de encadenamientos salariales produzca un crecimiento en el ingreso per cápita a tasas comparables a las del resto de la economía, especialmente cuando se toman en cuenta los efectos netos del aumento de la población.

Este proceso se puede modificar sustancialmente en una o dos décadas, redirigiendo de alguna manera la inversión de la economía hacia los grupos de pobreza. Si la inversión en los pobres consiste en una mezcla adecuada de educación, facilidades públicas, acceso al crédito, reforma agraria, etc., se pueden producir beneficios en la forma de salarios y productividades más altas en los sectores organizados, como también mayores niveles de producción e ingreso de los pobres empleados por cuenta propia. En el corto plazo, puede existir una reducción en el crecimiento de los otros grupos, debido a esta redirección de la inversión hacia los pobres, aunque esto no es de ningún modo necesario. Sin embargo, en un plazo más largo, se puede argüir que la transformación de los grupos de pobreza en miembros más productivos dentro de la sociedad tendería a elevar los ingresos de todos. Bajo este punto de vista, la sustitución entre distribución y crecimiento—si es que existe en algún país—puede muy bien ser un fenómeno intermedio limitado al periodo requerido para hacer productiva la inversión en los pobres. Gran parte de este informe está dedicado a aplicar este concepto a distintos grupos de pobreza y a expresarlo en términos más operacionales.[10]

Con esta estructura teórica como trasfondo, ahora sugerimos que estudie los extractos del famoso discurso de McNamara en Nairobi, el 24 de septiembre de 1973:

Para presentar una estrategia de desarrollo rural, me gustaría, primero, analizar el alcance del problema; segundo, establecer una meta factible para su tratamiento; y tercero, identificar las medidas requeridas para alcanzar dicha meta.

Permítanme comenzar con un bosquejo del alcance del problema en los países en desarrollo que son miembros del Banco. Es enorme:

- Hay mucho más de 100 millones de familias involucradas—más de 700 millones de individuos.
- El tamaño de la granja de término medio es pequeño y con frecuencia está fragmentada; más de 100 millones de granjas tienen menos de 5 hectáreas; y de éstas, más de 50 millones tienen menos de 1 hectárea.
- La tenencia de la tierra, y, por lo tanto, del poder político y económico en las áreas rurales, está concentrada en las manos de una pequeña minoría. Según un estudio reciente de la FAO, el 20% de los propietarios más ricos en la mayoría de los países en desarrollo poseen del 50 al 60% de las tierras bajo cultivo. En Venezuela poseen el 82%; en Colombia el 56%; en Brasil el 53%; en Filipinas, la India y Pakistán, cerca del 50%. En cambio, los 100 millones de granjas menores de 5 hectáreas están concentradas en solo el 20% de la tierra bajo cultivo.
- Es incierto aun el uso de la tierra que tiene el pequeño agricultor. Los arreglos de arrendamiento generalmente son inseguros y a menudo excesivos. En muchos países los arrendatarios tienen que entregar al propietario del 50 al 60% de su cosecha como arriendo, y, sin embargo, a pesar de esto enfrentan la amenaza permanente de desalojamiento. Como resultado se encuentra severamente menoscabado su incentivo para ser más productivos.

A menudo se ha sugerido que la productividad de las granjas pequeñas es inherentemente baja, pero esto simplemente no es verdad. No solamente tenemos evidencia abrumadora de Japón para refutar esa proposición, sino que algunos estudios recientes en los países en desarrollo también han demostrado que, con las condiciones apropiadas, las granjas pequeñas pueden ser tan productivas como las grandes...

Hay amplia evidencia de que la tecnología agrícola moderna es divisible, y que las operaciones en pequeña escala no necesitan ser obstáculos para el incremento de los rendimientos agrícolas. Entonces la pregunta es ¿qué pueden hacer los países en desarrollo para aumentar la productividad del pequeño agricultor? ¿Cómo pueden duplicar las condiciones que han resultado en el crecimiento agrícola muy rápido en unas pocas áreas experimentales y en unos pocos países de tal manera que se estimule el crecimiento de la agricultura y se combata en una escala amplia la pobreza rural?

El primer paso es el establecimiento de una meta. Se requiere una meta tanto para poder mejor estimar la cantidad necesaria de recursos financieros, como para tener una base sólida para la medición del progreso.

Sugiero que la meta sea el incremento de la producción en las granjas pequeñas de tal manera que hasta 1985 esté aumentando a un ritmo del 5% por año. Si se logra la meta, y los campesinos pueden mantener ese impulso, podrán duplicar su producción anual entre 1985 y el fin del siglo.

Claramente, éste es un objetivo ambicioso. Los campesinos nunca han alcanzado en forma sostenida una tasa de crecimiento del 5% en ninguna área significante del mundo en desarrollo. Su producción ha aumentado solamente a un promedio del 2.5 por ciento por año durante la última década. Pero si Japón en 1970 podía producir 6,720 kilogramos de cereales por hectárea en granjas muy pequeñas, entonces África con 1,270 kilogramos por hectárea, Asia con 1,750 kilogramos y América Latina con 2,060 kilogramos tienen enorme potencial para la expansión de la productividad.

Por eso creo que la meta es factible. Se toma en cuenta el hecho de que el progreso será lento durante los próximos cinco o diez años mientras se desenvuelvan las nuevas instituciones, surtan efecto las nuevas políticas y se hagan las nuevas inversiones. Pero luego de este período inicial, el ritmo medio del crecimiento de la productividad para el campesino podrá ser más que el doble del ritmo actual, y con eso beneficiar a cientos de millones de personas.

Ahora, ¿qué medios son necesarios para lograr esta meta?

Ni nosotros del Banco, ni nadie más, tenemos respuestas muy claras sobre la forma de llevar la tecnología mejorada y otros insumos a más de 100 millones de pequeños agricultores—especialmente a las áreas secas. Tampoco podemos precisar exactamente los costos. Pero sí entendemos lo suficiente para poder comenzar. Debo confesar que tendremos que correr algunos riesgos. Habrá que improvisar y experimentar. Y si fracasan algunos de los experimentos, deberemos aprender de estos y comenzar de nuevo. Entonces ¿qué podemos comenzar a hacer ahora?

Aunque la estrategia para aumentar la productividad del campesino necesariamente sea tentativa, los siguientes son los elementos esenciales de cualquier programa de gran extensión:

- Aceleración de la reforma agraria.
- Mayor acceso al crédito.
- Disponibilidad garantizada de agua.
- Expansión de las instalaciones de extensión respaldada por la intensificación de la investigación agrícola.
- Mayor acceso a los servicios públicos.

- Y más crítico de todo, se requerirá nuevas instituciones y organizaciones rurales que den tanta atención a la promoción del potencial y productividad inherente de los pobres como se da generalmente a la protección del poder de los privilegiados.

Estos elementos no son nuevos. Su necesidad ha sido reconocida en el pasado. Pero seguirán siendo nada más que esperanzas piadosas a menos que se desarrolle un marco de implementación, y se convenga en una asignación de recursos en proporción a su necesidad. Esto es lo que propongo.

La estructura organizativa que apoyará al campesino sin duda es el problema más difícil. Permítanme analizar primero este tema y luego a los demás en secuencia.

Obviamente, no es posible que los gobiernos traten directamente con más de 100 millones de familias campesinas. Lo que se requiere es el establecimiento de grupos agrícolas locales para servir con un costo bajo a millones de agricultores, y la creación de instituciones intermedias a través de las cuales las agencias gubernamentales y comerciales puedan proveer la ayuda técnica y recursos financieros necesarios para dichos grupos.

Estas instituciones y organizaciones pueden tomar distintas formas: asociaciones de campesinos, cooperativas cantonales o distritales, varios tipos de comunas. Por supuesto, hay muchos experimentos ya en marcha en diferentes partes del mundo. Lo esencial es la disciplina financiera que debe ser requerida rigurosamente a cada nivel organizacional, y la orientación de toda la estructura hacia la iniciativa y autogestión. La experiencia ha demostrado que hay una mayor posibilidad de éxito si las instituciones toman en cuenta la participación popular, el liderazgo local y la descentralización de la autoridad.

La reorganización de los servicios e instituciones gubernamentales es de igual importancia. Ningún programa ayudará a los campesinos si es diseñado por aquellos que carezcan de conocimiento acerca de los problemas de estos y es operado por aquellos que no tengan ningún interés en su futuro.

Es una triste realidad en la mayoría de los países que la administración centralizada de los escasos recursos—tanto dinero como destrezas—usualmente ha resultado en la asignación de la mayoría de estos a un pequeño grupo de los ricos y poderosos. No es de sorprenderse, porque a menudo conspiran la racionalización económica, la presión política y los intereses egoístas para perjudicar a los pobres. Claramente, requerirá liderazgo político valiente para hacer que la burocracia sea más sensible a las necesidades de los campesinos.

Los administradores más hábiles, por ejemplo, ya no deben ser reservados exclusivamente para los sectores urbanos. Hay que utilizar los mejores ingenieros para el diseño de soluciones de bajo costo para los problemas de la irrigación campesina. Los jóvenes egresados pueden ser motivados a abordar los problemas de los pobres rurales, y han de ser compensados adecuadamente por haberlos resuelto. Las instituciones educativas deben reconocer que la capacitación en destrezas prácticas es tan importante como la acumulación de conocimiento teórico. En resumen, los recursos gerenciales e intelectuales nacionales tienen que ser reorientados para que sirvan a muchos en vez de pocos, a los desamparados en vez de los privilegiados.

Pero hay otros cambios estructurales que se requerirán también. Y el más urgente de estos es la reforma agraria. La legislación que aborda a dicha reforma ha sido aprobada—o por lo menos prometida—en casi todos los países en desarrollo. Pero la retórica de estas leyes ha dejado muy atrás a los resultados. Han producido muy poca redistribución de tierras, muy poca mejoría en la seguridad del arrendatario, y muy poca consolidación de las granjas pequeñas.

Esto es extremadamente desafortunado. Nadie puede pretender que es fácil la verdadera reforma agraria. No es sorprendente que los miembros de la estructura de poder político, que poseen grandes extensiones de tierra, se resisten a la reforma. Pero en el fondo el asunto no es si

la reforma agraria es fácil. Es más bien si es prudente políticamente demorarla en forma indefinida. Una situación cada vez más injusta representará una creciente amenaza para la estabilidad política...

Lo que debemos reconocer es que la reforma agraria no tiene que ver exclusivamente con la tierra. Se refiere a los usos y abusos del poder, y a la estructura social mediante la cual se ejerce.

Pero la reforma agraria realista—por más esencial que sea—no es suficiente. Es una cosa poseer la tierra; es otra hacerla producir. Para el campesino, que opera casi sin capital, el acceso al crédito es crítico. Por más inteligente o motivado que sea, sin dicho crédito, no puede comprar las semillas mejoradas, ni aplicar los fertilizantes y pesticidas necesarios, ni alquilar equipos, ni desarrollar sus recursos acuáticos. Los pequeños agricultores generalmente gastan menos del 20% de lo que se requiere en estos insumos, porque simplemente no poseen los recursos.

En Asia, por ejemplo, el costo de los fertilizantes y pesticidas necesarios para optimizar el uso de las nuevas variedades de trigo y arroz de alto rendimiento varía entre $20 y $80 por hectárea. Pero el campesino allí solo gasta $6 por hectárea porque esto es todo lo que puede financiar. Y la mayor parte de estos $6 no viene de las fuentes gubernamentales o institucionales, sino de los arrendadores locales o prestamistas de aldea a una tasa de interés logrera.

Las instituciones actuales de las áreas rurales simplemente no están equipadas para satisfacer las necesidades de la agricultura campesina. En los países tan diferentes como Bangladesh e Irán, menos del 10% del crédito institucional está disponible para áreas rurales; en Tailandia, Filipinas y México, es menos del 15%; y en la India, menos del 25%. Y solo una fracción de esto está disponible para el pequeño agricultor. Aun así viene con pruebas exigentes de calidad de crédito, procedimientos de solicitud complicados y periodos de espera prolongados.

Las instituciones comerciales existentes proveen crédito de mala gana a los campesinos porque son altos los costos administrativos y de inspección para préstamos pequeños. Además, el pequeño agricultor opera tan cerca del margen de la supervivencia que simplemente no tiene la misma calidad de crédito que sus vecinos más ricos.

Tampoco le ayudan al campesino las políticas crediticias del gobierno, aunque la intención haya sido su orientación hacia ese propósito. Es un hecho que la preocupación por las tasas logreras que el campesino paga al prestamista ha dado como resultado unas tasas irrealmente bajas para el crédito institucional. El pequeño agricultor no necesita el crédito subsidiado del 6% para proyectos que rendirán el 20% o más por año. Sería mucho mejor para él si tuviera que pagar una tasa de interés realista, pero que pudiese realmente obtener el dinero...

No menos esencial que el crédito para el campesino —en verdad más importante—es el suministro garantizado de agua. Sin ésta, las semillas, los fertilizantes, y los pesticidas son inútiles. Esto significa investigación permanente acerca de los usos más productivos del agua, así como una inversión sustancial en la irrigación y mayor atención a los métodos de riego en la granja.

Se estima que una superficie de 85 millones de hectáreas del mundo en desarrollo que actualmente tiene riego, podría ser expandida para incluir otros 90 millones de hectáreas, pero el costo adicional sería elevado: más de $130,000 millones. Y la expansión de las tierras con riego no solamente es costosa, sino que es un proceso lento. No hay ninguna represa de riego importante que no esté ya en la etapa de diseño activo, que tenga la probabilidad de producir beneficios en la granja antes de mediados de los años 80. Si bien las inversiones en los grandes proyectos de riego continuarán formando una parte importante de los planes nacionales de inversión, y de la financiación del Banco, deben ser acompañados por programas más rápidos diseñados para ayudar al campesino.

Esto requiere mucho más énfasis en la inversión en la granja a fin de poder aprovechar los grandes proyectos de riego existentes. Los casos son demasiado numerosos—en nuestra

experiencia y de otros—en que ha pasado diez años o más después de la terminación la represa para que el agua realmente llegue a los agricultores. Con frecuencia los importantes programas de riego se apropian de los recursos necesarios para mejoras en la granja. El drama del aprovechamiento de un río importante puede ser más emocionante que la tarea prosaica de hacer llegar un hilo de agua a una hectárea sedienta, pero para millones de campesinos, será esto que haga la diferencia entre el éxito y el fracaso. La distribución de los escasos recursos presupuestarios debe reflejar esta realidad.

Por eso, el desarrollo de grandes proyectos de riego, aunque necesario, no es suficiente. Demasiados campesinos se quedarían inafectados. Estos programas tienen que ser acompañados por otros que pueden llevar el agua a las granjas fuera de los importantes proyectos de riego—y hacerlo económicamente. Pozos de tubo, bombas 10w-lift y represas pequeñas pueden hacer importantes contribuciones a la productividad. Además, estas inversiones—aunque no estén siempre al alcance del campesino individual—con frecuencia pueden ser afrontadas por los campesinos organizados.

El pequeño agricultor necesita crédito y agua, pero también requiere información técnica. Y no la está recibiendo en cantidades suficientes. El número proyectado de personas capacitadas que se graduarán cada año de las instituciones de formación agrícola existentes, en el mejor de los casos, puede satisfacer menos de la mitad de las necesidades totales de los países en desarrollo. En los países desarrollados, la relación de los agentes agrícolas gubernamentales a las familias campesinas es aproximadamente 1 por cada 400. En los países en desarrollo, el promedio es 1 por cada 8000. Y solo una pequeña fracción de estos servicios limitados está disponible para el pequeño agricultor.

No es principalmente la falta de fondos que retrasa la expansión necesaria en los servicios de extensión. Es la falta de determinación para hacer más para los pequeños agricultores quienes los necesitan con desesperación. Casi no hay ningún país en desarrollo que no produce demasiados abogados, pero ninguno que produce suficientes extensionistas. Los gobiernos no pueden controlar las carreras personales que se escogen, pero pueden ofrecer incentivos adecuados, y promocionar opciones vocacionales que contribuyen más directamente al desarrollo económico y a la modernización social...

Detrás del servicio de extensión, por supuesto, se encuentra la investigación aplicada. En una muestra de cinco países desarrollados, se ha encontrado que los gobiernos están presupuestando anualmente entre $20 y $50 por familia agrícola para esta investigación. Las cifras comparables para cinco importantes países en desarrollo están entre 50 centavos y $2 por familia agrícola solamente.

La red internacional de investigación agrícola ha crecido de una forma impresionante. El Banco, por ejemplo, preside el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional, y contribuye a la financiación de los institutos de investigación, incluyendo un nuevo instituto para el trópico semiárido. Pero hay mucho más que se debería hacer al nivel nacional para explorar las necesidades de los pequeños operadores en cuanto a equipos especiales, y desarrollar nuevas tecnologías para los cultivos no cereales y ayudar al granjero en las áreas sin riego.

Los gastos generales para investigación en los países en desarrollo son notoriamente bajos y tienen que ser aumentados sustancialmente. Al hacerlo, los gobiernos deben dar mucha prioridad al fortalecimiento de aquella clase de investigación que beneficiará al campesino—la que produce la tecnología de bajo riesgo y bajo costo que pueda ser utilizada inmediatamente.

En otras áreas también los servicios públicos son absolutamente inadecuados. Los ingresos del pequeño agricultor podrían ser aumentados sustancialmente si tuviese el apoyo de una mejor infraestructura física. Debido a los costos, no es posible para los países en desarrollo proveer toda esta infraestructura rápidamente a los millones que la requieren. Pero los gobiernos pueden proveer gran parte de ésta si se organizan programas de trabajo rural para construir caminos

vecinales, sistemas de riego y drenaje en pequeña escala, instalaciones para almacenamiento y mercadeo, escuelas comunitarias y centros de salud, y otras instalaciones que emplean extensivamente la mano de obra local y destrezas relativamente sencillas...

Se requieren cambios básicos también en la distribución de otros servicios públicos. En las áreas rurales estos servicios no solamente son deplorablemente deficientes; a menudo no se adaptan a las necesidades de la gente que supuestamente deben servir.

Los sistemas educativos deben enfatizar la información práctica en agricultura, nutrición y planificación familiar para las personas que están dentro o fuera del programa de educación formal. Hay que desarrollar servicios de salud que puedan ayudar a erradicar las comunes enfermedades debilitantes que afligen a los pobres del área rural. No debe ser considerada un lujo la electricidad para las áreas rurales, y su propósito no debe ser el de colocar un foco en cada casa. Una de sus aplicaciones más importantes es la provisión de energía para equipos productivos, como bombas de agua. Hay que admitir que casi siempre la energía es escasa, pero los sistemas nacionales ya no deben dar una prioridad tan desproporcionadamente alta a la iluminación urbana y aire acondicionado.

Todos los países deben preguntarse por qué se dan el lujo de invertir en la educación superior, pero dejan de ofrecer incentivos para atraer a los maestros a las áreas rurales; por qué puede dotar de personal a los centros médicos urbanos y exportar médicos al extranjero, pero dejan de proveer médicos en el campo; por qué pueden construir caminos urbanos para automóviles privados, pero no puede construir caminos vecinales para llevar los productos al mercado.

Los recursos son escasos en los países en desarrollo, y su redistribución no puede proveer una cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de todo el mundo. Pero se requiere una importante redistribución de los servicios públicos si el pequeño agricultor ha de contar con por lo menos el mínimo necesario de infraestructura económico y social.

Todos los programas que acabo de analizar pueden ser iniciados rápidamente por los gobiernos, y contribuirán de una manera importante a la meta de alcanzar una tasa de crecimiento del 5% en la producción de la agricultura en pequeña escala hasta el año 1985. Y todos estos programas merecen, y tendrán, el pleno apoyo del Grupo del Banco.

Pero a pesar de todo, las medidas que acabo de bosquejar son principalmente la responsabilidad de los países en desarrollo. Sería un gran perjuicio si las agencias de ayuda trataran de convencer, sea a estos países o a sí mismos, que las políticas para mitigar la pobreza rural pudiesen ser labradas y entregadas desde el extranjero. El problema tiene que ser percibido y tratado por los países mismos.[11]

A diferencia de gran parte del discurso sobre la justicia y el desarrollo, el discurso de McNamara no era mera retórica. Sus ideas, en verdad, se tradujeron en política y programas que canalizaron importantes cantidades hacia las áreas rurales del mundo. En las palabras de Ayres:

La reorientación del Banco efectuada por McNamara para que abandonare su preocupación casi exclusiva por la infraestructura económica básica, y emprendiera la lucha contra la pobreza, se reflejaba más dramáticamente en los cambios que ocurrieron en el otorgamiento por el Banco de préstamos para el desarrollo. En 1968, los préstamos otorgados por el Banco para agricultura y desarrollo rural sumaron solo $175.5 millones, el 18.1 por ciento del total. En 1981, esto había aumentado a $3,800 millones, el 31 por ciento del total. Los préstamos otorgados por el Banco para agricultura y desarrollo rural durante un solo año, 1981, fueron cuatro veces mayores que lo otorgado durante toda la existencia del Banco entre 1946 y 1968.

Asimismo se hicieron cambios notables en los préstamos dentro del sector agrícola. La importancia relativa de los créditos para los proyectos de riego e infraestructura agrícola declinó, y aumentó la del desarrollo rural orientado hacia la pobreza. Entre los años fiscales de 1974 y

1978, aproximadamente el 75 por ciento de los 363 proyectos de agricultura y desarrollo rural aprobados por el Banco incluían lo que se denomina un "elemento o componente para el pequeño agricultor". Más del 50 por ciento de los préstamos que otorgara el Banco a la agricultura y al desarrollo rural entre 1974 y 1978 fueron utilizados para 210 proyectos de desarrollo rural que éste definió como "aquellos proyectos en que se espera que más de la mitad de los beneficios directos se acumulen para los pobres rurales."

Eran evidentes otros cambios en los préstamos. Mayor preocupación acerca de los problemas de la pobreza urbana resultó en el otorgamiento de préstamos para proyectos de la vivienda de bajo costo y de rehabilitación de barriadas. A partir de 1972, cuando el Banco otorgó su primer préstamo para la vivienda (un proyecto en Dakar, Senegal) hasta el fin de 1981, el Banco emprendió 52 proyectos de urbanización básica que representaron compromisos de crédito totales de $1,600 millones. Aumentó el crédito para desarrollo industrial, y hubo más atención a las potencialidades de la pequeña industria.

Con respecto al sector educativo, los años anteriores a McNamara fueron caracterizados por la falta total de préstamos para la educación primaria y la cantidad mínima para la educación no formal. Sin embargo, el Banco estimó que el 21.2 por ciento de sus préstamos educativos serían para la educación primaria y el 24.6 por ciento para la educación no formal entre los años fiscales de 1979 y 1983.

Los componentes de salud llegaron a constituir una parte cada vez más importante de los proyectos del Banco para desarrollo rural y otros. Se dedicó casi $202 millones a los componentes de salud de los proyectos entre 1976 y 1981. El Banco financió grandes proyectos nacionales de nutrición en Brasil y Colombia. Además, el Banco había aprobado 23 proyectos de población hasta fines del año fiscal de 1980, con préstamos de $421.9 millones. Aunque las cantidades en conjunto fueran pequeñas, los préstamos del Banco para actividades de salud y población representaron rumbos nuevos bajo McNamara.

En general, aumentó en el sentido absoluto lo prestado para las actividades tradicionales de energía, transporte y telecomunicaciones, pero bajó como porcentaje de las operaciones crediticias del Banco. En 1968, los préstamos para estas actividades constituyeron el 57 por ciento del total otorgado por el Banco, pero en 1980 eran solamente el 39 por ciento.

Estos cambios en el programa de crédito del Banco, aunque de fundamental importancia para los temas de este estudio, no eran los únicos importantes bajo la presidencia de McNamara. Hubo cambios en la composición del personal. Bajó el porcentaje de empleados profesionales provenientes de Estados Unidos, Inglaterra, y otros países económicamente desarrollados, y aumentó el porcentaje proveniente de los países en desarrollo. Asimismo aumentó perceptiblemente el porcentaje de mujeres, aunque el número total de mujeres entre el personal profesional del Banco haya continuado siendo pequeño. En 1980, las mujeres representaban el 12 por ciento del personal profesional, comparado con el 6.3 por ciento en 1968.

Si el Banco cambió internamente, también modificó la naturaleza de sus relaciones externas. Eran notables los efectos sobre el papel del Banco dentro de la comunidad internacional de asistencia de desarrollo, causados por el aumento sustancial de recursos comprometidos y los cambios cualitativos en los préstamos. Durante una época cuando estuvo de moda en otras partes mantener un perfil bajo, ocurrieron muchos acontecimientos en el Banco en cuanto a la organización interna. Se crearon unidades totalmente nuevas, reflejando tanto el incremento en el trabajo del Banco, como su reorientación hacia la mitigación de la pobreza y la distribución de ingresos. Entre otros, éstas son el Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural en 1973, el Departamento de Proyectos Urbanos creado en 1975, y el Departamento de Población, Salud y Nutrición creado en 1979. El tamaño y la importancia del Personal de Políticas de Desarrollo del Banco aumentaron tanto que era incomparable la experiencia investigativa de la organización en algunos temas de desarrollo económico. Se estableció un departamento de planificación de política en 1972. El Departamento de Evaluación de Operaciones creado en 1975 representó un esfuerzo

de autocrítica y evaluación. Era su tarea principal auditar y aprender de la implementación de los múltiples proyectos de desarrollo del Banco.

Todos estos cambios tuvieron profundas implicaciones para el trabajo del Banco. La dinámica social de la organización sufrió una reorientación fundamental. Antes de McNamara en cierto sentido el Banco era un club caracterizado por mucha homogeneidad cultural; ahora es una burocracia con bastante heterogeneidad. Anteriormente, la gerencia era benevolentemente paternalista; bajo McNamara se volvió muy centralizada y mucho más jerárquica.

También se agilizó el ritmo del trabajo. Aumentó el número de proyectos aprobados por empleado. Los otorgamientos de préstamos por empleado se incrementaron de $1.59 millones en 1968 a $1.95 millones en 1978. Esto produjo lo que algunos miembros de propio personal del Banco denominaban el enfoque de línea de producción para la preparación de proyectos. Subió la presión para producir proyectos y cumplir las metas cuantitativas del año.

Se convirtió en una institución cada vez más visible. Sus orientaciones generales en cuanto a políticas de desarrollo, los tipos de proyectos específicos financiados y sus conflictos con los países receptores, llegaron a ser un tema de comentario y debate periodístico, político y público—un marcado contraste con la falta de atención que recibía el Banco cuando de muchas maneras fuera casi un brazo del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. La participación activa del Banco—de hecho su papel central—en el debate sustantivo acerca de las metas de desarrollo durante los años 70, en particular, la meta de mitigar la pobreza, lo puso crecientemente en conflicto con los regímenes del mundo en desarrollo que no eran conocidos por su urgente preocupación por estos asuntos.

Esta participación también involucró al Banco en un conflicto con importantes personajes del gobierno de Estados Unidos. Hubo cada vez más intranquilidad, especialmente en el Congreso, con la reorientación del Banco hacia el crecimiento y la pobreza. Dicha inquietud aumentó abruptamente con el advenimiento de la administración de Reagan en 1981. Muy pocas personas en dicha administración daban la impresión de compartir las preocupaciones de McNamara en cuanto a los campesinos y los habitantes de las barriadas.[12]

Reflexiones (6)

Al enfocar en las actividades del Banco Mundial en este capítulo, no queremos darle la impresión de que de alguna manera se encontraba solo en este esfuerzo por aliviar la pobreza. En verdad, un análisis de la mayoría de los donantes grandes, incluyendo las agencias de ayuda del gobierno de los Estados Unidos, demuestra que ellos también habían cambiado sus políticas y enfocaban en los pobres. Por otra parte, la actividad intelectual se dirigía hacia los temas de la pobreza. Las conferencias, seminarios y estudios trataban a los pobres, y genuinamente se esforzaban para entender las causas de la pobreza y explorar las soluciones. Pero en vez de analizar todos estos esfuerzos, hemos tratado de familiarizarle con el actor principal, con la esperanza que de esta manera apreciará la magnitud del cambio que buscaban en el campo del desarrollo durante la década de los 70—una transformación del pensamiento, las metas, el estilo y la organización.

Los años 70 atestiguaron el surgimiento de otra estrategia de desarrollo conocida como "necesidades básicas humanas" que debe ser considerada sea como competidora o complemento para la "redistribución con crecimiento". El enfoque de las "necesidades básicas" ha generado mucha discusión a través de los años que no podemos describir aquí. Algunos párrafos del libro de Ayres le ofrecerán la información que requiere para realizar las "reflexiones" propuestas al final del capítulo.

Desde la publicación de *RCC [Redistribución con Crecimiento]* y la traducción de su enfoque teórico en proyectos específicos de desarrollo orientados hacia la pobreza, surgió en la comunidad internacional de desarrollo y en el Banco Mundial, un enfoque potencialmente competitivo llamado la estrategia de desarrollo de "necesidades básicas humanas" (NBH). Recientemente, algunos documentos fueron producidos en el Banco que discrepan de algunos de los postulados de *RCC* y formulan una estrategia alternativa para la mitigación de la pobreza. De hecho, si bien algunos críticos del Banco Mundial consideraron que el enfoque de NBH era fundamental para los esfuerzos de mitigación de pobreza del Banco, NBH no pudo reemplazar el enfoque bosquejado en *RCC*. Por qué no lo pudo hacer nos habla mucho acerca de la naturaleza de la institución.

El enfoque de necesidades básicas incluye varios elementos, todos dirigidos hacía la superación de la pobreza absoluta de una manera considerada más directa y eficaz que la estrategia de *RCC.* La primera significa la especificación de las necesidades básicas mismas. El énfasis principal se da a la satisfacción de necesidades materiales, y un documento del Banco especificó los niveles aceptables para alimentos, nutrición, agua potable, salud básica, vivienda, y educación básica. Las diferencias entre los observadores en cuanto a lo que constituye una necesidad básica han impedido un acuerdo sobre un conjunto medular de estas necesidades. También hay diferencias en cuanto a la priorización de las necesidades básicas. Parece existir un acuerdo general que las necesidades materiales tienen prioridad sobre las necesidades no materiales, pero aparte de esto, no han sido exitosos los esfuerzos por definir una jerarquía de necesidades básicas.

Un segundo aspecto del enfoque de NBH involucra a la especificación de indicadores para medir las necesidades básicas. El Consejo de Desarrollo de Ultramar utiliza un índice compuesto, la Calidad Física de Vida (CFV), que consiste en indicadores de alfabetización, mortandad infantil y expectativa de vida. Un documento del Banco sugiere que se debe enfocar la atención en los indicadores centrales de cada necesidad básica identificada que, con una ponderación apropiada, podrían ser combinados para producir un índice compuesto de necesidades básicas. Como sustituto para dicho índice, el documento sugiere la expectativa de vida al nacer o la alfabetización.

Hay un acuerdo general de que lo que constituye un nivel mínimo aceptable de necesidades básicas depende de la cultura y varía de un país a otro. En la práctica, sin embargo, esta advertencia acerca de la dependencia en la cultura a menudo se pasa por alto cuando se establecen indicadores para NBH. Otro documento del Banco definió las necesidades a través de indicadores diseñados aparentemente para el empleo general. El requerimiento de alimentos, por ejemplo, fue fijado en aproximadamente 2,350 calorías por día para un hombre adulto. El agua potable segura debe estar a una distancia razonable, según la definición del Banco, a menos de 200 metros en las áreas urbanas.

Un tercer tema está relacionado con la medición de progreso logrado en el cumplimiento de las necesidades básicas. Se afirmaba que los aumentos en el ingreso per cápita no necesariamente se traducen en mejoras en cuanto a las necesidades básicas, y que se requiere alguna otra medida. El debate se centraba en lo que debe ser este patrón. El Consejo de Desarrollo de Ultramar emplea una tasa de reducción de disparidades, que mide las tasas anuales a las que disminuyen las disparidades entre los países en desarrollo individuales y el país desarrollado que tiene el mejor desempeño con respecto a los indicadores de expectativa de vida, mortandad infantil, y alfabetización. En este sentido el éxito en cuanto a la reducción de disparidades podría ser correlacionado con los aumentos anuales en el ingreso per cápita, o tal vez no.[13]

En cuanto a la transformación de la estrategia en programas reales Ayres explica:

En su variación más sencilla el enfoque de NBH implica el establecimiento de un inventario de necesidades básicas centrales, la formulación de metas, el cálculo de lo que costaría la eliminación de los déficits antes de una fecha determinada (usualmente tomada, sin mucha lógica, como el año 2000), y la asignación de una cifra para representar la cantidad de ayuda de desarrollo externa que se requeriría para lograrlo.

Con esta conceptualización parecía que iba a ser difícil refutar el enfoque de NBH. Hubo tremendos problemas técnicos, tales como las dificultades para el establecimiento de metas cuantitativas, y se hicieron algunas suposiciones heroicas, tales como las que están relacionadas con la elección de una cifra en dólares para la satisfacción de las necesidades básicas. Pero el enfoque parecía tener sentido con respecto a la pobreza absoluta, y daba la impresión de ser factible por lo menos en un sentido financiero, y, más que todo, contenía un atractivo moral y ético incontestable.

En la práctica, sin embargo, hubo muchas objeciones al enfoque de NBH. Una de las preguntas claves que surgió era si las necesidades básicas humanas, tal como se definieron, pudiesen ser satisfechas con el enfoque de ingresos-productividad-producción identificado con *RCC*. Los promotores de NBH afirmaban que el enfoque de ingresos-productividad-producción era una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente para la satisfacción de NBH. Argumentaron que no es suficiente aumentar la producción realizada por los pobres mediante un incremento en la demanda de los bienes y servicios producidos por ellos, un mejoramiento en sus destrezas, y un aumento en su productividad.

Varios documentos del Banco analizaron por qué eran condiciones necesarias pero no suficientes para la erradicación de la pobreza. Muchas de las medidas orientadas al combate de la pobreza simplemente no han podido cambiar los patrones iniciales de ingresos: los ingresos adicionales pueden ser gastados en artículos no básicos. Estos ingresos adicionales pueden ser gastados por los hombres adultos en ellos mismos, y no en las mujeres y los niños, cuyas necesidades básicas continuarían insatisfechas. Por definición los enfermos, los discapacitados, los ancianos y los huérfanos (los desamparados) son incapaces de ganar ingresos adicionales. Más fundamental, sin embargo, fue el argumento de que el enfoque de ingresos-productividad-producción, si bien da un poco de atención a la tecnología apropiada, ha dedicado poca o ninguna atención a los productos apropiados. En muchos países en desarrollo el obstáculo principal para la estrategia de NBH ha sido la producción o la importación de productos inapropiados, que son excesivamente sofisticados o lujosos, porque esto ha significado que la economía atiende a la demanda de un pequeño sector de la población. Es esta visión de la selección de productos apropiados que no se logra necesariamente solo con una redistribución de los ingresos.[14]

Reflexiones (7)

La última afirmación acerca de la tecnología y la producción sugiere que la implementación rigurosa de una estrategia de necesidades básicas significa la necesidad de hacer cambios bastante profundos en la economía de un país. Algunos promotores del enfoque reconocieron este hecho y otros lo ignoraron. Ayres se refiere a esto como "radicalismo latente de las NBH."15 Suponga, por ejemplo, que un gobierno se dedique a atender las necesidades materiales básicas de todos los que considera pobres en su país. Aunque acepte distribuir dinero a ellos, digamos en la forma de timbres de alimentos, también tiene que tratar la cuestión de los bienes y servicios que pueden hacerse disponibles para ellos. Este gobierno, entonces, tiene que examinar el lado de oferta de la actividad económica, porque los mercados que son los esclavos de los intereses de la minoría privilegiada, por sí solos, no se inclinan a servir las necesidades de la mayoría pobre, aunque estos tengan algunos centavos adicionales para gastar. La intervención en los mercados, por supuesto, es un asunto muy polémico. Los asuntos relacionados con el estado benefactor se discuten tanto internacionalmente que usted tiene que estar familiarizado con los argumentos presentados tanto por sus enemigos como por sus defensores. Éste puede ser un buen momento para detenerse por un momento para pensar acerca de las características principales de una economía nacional en un país materialmente pobre que podrían atender las necesidades básicas de sus habitantes.

Habiendo identificado algunas de las características de una economía preocupada por la condición de los pobres, encontrará muy ilustrativos los siguientes comentarios de Ayres. Debe recordar, por supuesto, que los escribió a principios de los años 80 y que sus ejemplos se han vuelto anticuados:

> Parece que una teoría política en cuanto al logro de las necesidades básicas no puede ser desarrollada a través del argumento tradicional de la reforma versus la revolución. Un enfoque más fructífero enfocaría en los países que históricamente han satisfecho las necesidades básicas de sus ciudadanos pobres. Una estrategia de investigación sería la de evaluar qué países en verdad han tenido un buen rendimiento con respecto a algunos indicadores sociales medidos. La experiencia con la CFV del Consejo de Desarrollo de Ultramar es ilustrativa en este sentido. Se ha encontrado que algunos países han logrado puntajes de CFV mucho más altos de lo que se hubiera esperado solo conociendo su ingreso per cápita nacional. Los ejemplos son Cuba, Granada, Guyana, Mauritania, y Sri Lanka. Obviamente hay casos que se desvían pero son interesantes. Los países cuyos logros de CFV son mucho más bajos de lo que se hubiera esperado solo conociendo su ingreso per cápita nacional se desviaron en el sentido opuesto. Ejemplos de estos países son Gabón, Qatar, Arabia Saudita, y los Emiratos Árabes Unidos. Entonces la tarea sería la de explicar por qué se ha logrado satisfacer las necesidades básicas o una calidad decente de vida física en algunos casos y no en otros, si los países tienen logros similares en cuanto a la economía per cápita. Esto requiere una teoría sobre las principales variables y sus interrelaciones. Actualmente esta teoría no existe para nada. El Banco estaba consciente de este problema. Lamentó en uno de sus documentos que "muy poco análisis se ha dedicado hasta ahora al marco político, institucional y administrativo necesario para montar un ataque exitoso contra la pobreza y eliminar los obstáculos que impiden la satisfacción de las necesidades básicas. Se deberán organizar oportunamente algunos estudios interdisciplinarios en este campo." Un taller sobre el Análisis de los Temas de Distribución para la Planificación de Desarrollo fue organizado en Bellagio, Italia, en abril de 1977, con la asistencia de algunos de los pensadores más importantes del Banco. Eran totalmente tibias las observaciones del taller sobre la cuestión de políticas para la satisfacción de necesidades básicas. Un resumen de las sesiones indicó que "la discusión de los aspectos políticos planteó algunas preguntas pero no ofreció respuestas en cuanto a la manera en que se pueda crear un clima político favorable para la implementación exitosa de las políticas de redistribución." Al enfocar, tal como lo hizo *RCC*, en la necesidad de una coalición reformista, observó que "poco, sin embargo, se conoce sobre el proceso de formación de coaliciones."[16]

Su familiaridad con la escuela de pensamiento de las "necesidades básicas humanas" dentro del campo de desarrollo, por limitada que sea, le puede ayudar ahora a examinar más detenidamente la estrategia de la "redistribución con crecimiento". El análisis de Ayres es iluminador:

> A pesar de la gran cantidad de atención que ha atraído en años recientes, en el Banco el enfoque de NBH para la mitigación de la pobreza no triunfó sobre el enfoque identificado con *RCC*. A pesar de las críticas convincentes contra el enfoque de RCC que presentaron algunos de miembros del "fideicomiso de cerebros" de McNamara mismo, el enfoque de ingresos-productividad-producción siguió como el empuje central del Banco Mundial en cuanto a la mitigación de la pobreza. Como tal, es útil resumir las doctrinas principales de la estrategia preferida.
>
> El énfasis bajo McNamara se puso en el mejoramiento del ingreso absoluto de los pobres, no en la mitigación de la desigualdad relativa. Asimismo se dio importancia a la distribución de los incrementos en el ingreso, y no en la redistribución de los activos o ingresos existentes. Había preferencia para los mecanismos del mercado y no los gubernamentales. La ayuda a los pobres significaba principalmente incrementar sus ingresos, su productividad y su producción. El manejo de la oferta y todas las demás implicaciones de un enfoque integral de NBH aparentemente no se incluían de manera alguna en la estrategia del Banco para la mitigación de la pobreza. Como podrían haber sido muy importantes, en verdad, para dicha mitigación, es posible que una parte (o tal vez bastante) de la estrategia pudiera haber sido viciada. Porque el enfoque de ingresos-

productividad-producción no necesariamente significaba que la pobreza absoluta sería eliminada o que serían satisfechas las necesidades básicas humanas. Era una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente para la eliminación de la pobreza absoluta, o la satisfacción de las necesidades básicas humanas. Finalmente, la prosecución exitosa de la mitigación de la pobreza no podía ser lograda sin por lo menos algunos de los elementos de un nuevo orden económico internacional, pero, a la inversa, dicho nuevo orden no sería suficiente—tendría que ser acompañado por un compromiso real de parte de las élites de los países en desarrollo mismos, un compromiso que no se observaba en abundancia.

Se podía ver la estrategia de *RCC* por lo que era: relativamente modesta, eminentemente posibilista, acosada por constreñimientos políticos, sumamente tenue, y sujeta a complejos y temibles problemas de implementación. No trataba de cambiar el mundo donde viven los pobres, ni en un sentido nacional ni internacional; buscaba mejorar los términos de su relación con él.

¿Por qué el Banco habría adoptado este enfoque a la mitigación de la pobreza? Sin duda, una parte de la respuesta tuvo que ver con la percepción de su factibilidad política. Aunque muchos de los regímenes políticos de los países miembros en desarrollo hayan encontrado políticamente desagradable el enfoque de *RCC* y no se hayan sentido de ninguna manera inclinados a implementarlo, lo cierto es que hubieran encontrado totalmente repugnante un enfoque basado en la modificación de la desigualdad relativa, la estructura de la producción, la redistribución de los activos, etc. Habría sido políticamente catastrófico para el Banco Mundial si hubiera sido percibido, aunque débilmente, como promotor sutil del comunismo. Era más fácil vender la redistribución con crecimiento. ¿Quién podía oponerse a la meta de aumentar los ingresos absolutos de los pobres?

El enfoque preferido del Banco en cuanto a la mitigación de la pobreza tuvo mucho que ver con la tenacidad de su ideología. *RCC* es mucho más compatible con dicha ideología; no representaba un cambio de paradigma. La preocupación por la pobreza de la mayoría pobre era un elemento adicional y no un sustituto, y como tal era más fácil de acomodar. Si se hubiera adoptado un enfoque integral de NBH, habría ocurrido un choque frontal con algunos de los elementos claves de la ideología tradicional del Banco.

Otra parte de la respuesta es que el enfoque de *RCC* se prestaba fácilmente a la cuantificación de las metas, y de los insumos que serían necesarios para lograrlas. Por tanto, era congruente con el estilo operativo de McNamara. Le gustaba la cuantificación, y la reducción de la compleja realidad social a cifras y números de grupos meta, beneficiarios, producción adicional, mejoras en la productividad, cambios en los ingresos, etc. Algunas personas al interior del Banco se refirieron a este enfoque. La respuesta tuvo que ver con quiénes trabajaban en el Banco Mundial bajo McNamara y qué sabían. Eran principalmente economistas y técnicos profesionales formados en la economía de desarrollo e ingeniería. Al reflejar las profesiones a las cuales pertenecían, presumiblemente sabían más acerca del aumento de los ingresos, la producción, y la productividad, que del manejo de la oferta o los problemas de la transición. No eran principalmente desarrolladores de comunidades, especialistas en la participación popular, conocedores de la autogestión de los trabajadores, ni miembros de la escuela de "Lo pequeño es hermoso". Una parte de la respuesta se relacionaba entonces con la sociología y la psicología social—la sociología del Banco Mundial y la psicología social de sus empleados. Ambos eran más congruentes con el enfoque de ingresos-producción-productividad que con los enfoques percibidos como más extraños.

[faltan algunas palabras] sin benevolencia y no lo consideraban suficiente como medida del desarrollo o de la contribución del Banco al mismo. No obstante, es el enfoque que fue adoptado, y aumentó la inclinación de cuantificar durante los años McNamara.

RCC parecía tener mayor significado operativo a corto plazo que cualquiera de los enfoques más fundamentales a la mitigación de la pobreza. Bajo McNamara el Banco tuvo otras metas aparte de la mitigación de la pobreza. Una de éstas, como se ha enfatizado, era el otorgamiento de

préstamos, presumiblemente cuanto más tanto mejor. Pero la preocupación acerca de la propiedad de la existencia de activos acumulados, o un cambio fundamental en la estructura de la producción, o las medidas para reducir la importación de activos inapropiados requería demasiado tiempo, y no compaginaba bien con las funciones del Banco como movilizador de dinero.

Por eso, la adopción de la razón fundamental teórica de preferencia dependía de muchos factores, incluyendo los constreñimientos bajo los cuales operaba el Banco, los dictados de la factibilidad política, el estilo administrativo y gerencial de McNamara, la clase de personas reclutadas para trabajar en el Banco y el proceso de socialización que experimentaron, la ideología predominante del Banco, la necesidad de aumentar el número de préstamos, etc. La adopción de *RCC* solo cambió parcialmente la naturaleza de la institución. Si se hubiera aceptado el principal enfoque alternativo para la mitigación de la pobreza, habría sido transformada íntegramente.[17]

Reflexiones (8)

Los párrafos de Ayres citados anteriormente parecen indicar que mayor atención a las "necesidades básicas humanas" podía haber mejorado el enfoque del Banco Mundial hacia la mitigación de la pobreza. Probablemente existe suficiente evidencia histórica actualmente que, a la larga, pone en duda esta pretensión. Esto no significa que las sociedades no deban atender las necesidades básicas de sus miembros o que la atención a la distribución de los ingresos no sea un aspecto vital de una política económica acertada. El problema es que a pesar de avances impresionantes, los conceptos de desarrollo, tal como reflejan los enfoques descritos en este capítulo, continúan sufriendo de la falta de previsión. Como lo explica Ayres "la cadena causal del Banco mundial era muy corta. ¿Por qué la gente era pobre? Porque no tenían empleos; porque eran improductivos; porque producían insuficientes productos. Esta explicación bordeaba lo tautológico."18 Para nosotros, el llevar este argumento un poco más allá para incluir las necesidades materiales básicas, los procesos políticos, y las estructuras del mercado, aunque necesarios, no remediarían la superficialidad intrínseca del análisis. Al construir un marco conceptual adecuado para los desafíos de nuestra época, buscamos las respuestas para preguntas más profundas, porque creemos que nada menos que "un cambio orgánico en la estructura de la sociedad" satisfará las necesidades reales de la humanidad en esta época. Hemos avanzado suficiente en nuestro análisis de los conceptos de desarrollo que ahora podemos pedir que escriba un análisis de las causas de la pobreza ampliamente difundida en el mundo actual. Por supuesto no nos decepcionará con unas pocas afirmaciones sencillas acerca del desempleo, la ignorancia, la tecnología inapropiada, la corrupción política, etc. —ni aun la falta de atención a la espiritualidad. Analice plenamente con su grupo la forma en que operan las causas inmediatas, cómo surgen debido a causas que funcionan más profundamente en la conciencia del individuo y en la sociedad, y cómo éstas, a su vez, son producidas por las deficiencias fundamentales en el orden actual. Luego agregue las páginas necesarias al ensayo que está preparando para este curso.

Capítulo 8

Las ideas descritas en los siete capítulos anteriores están relacionadas principalmente con las políticas que, durante el período bajo consideración, dictaron los programas de los gobiernos y las grandes agencias donantes, todos guiados por una visión extraordinariamente uniforme de la modernización. A través de las décadas el campo de desarrollo ha recibido importantes contribuciones de otros hilos de pensamiento, usualmente desarrollados alrededor de la crítica de un elemento u otro del paradigma dominante. Las percepciones ofrecidas por este análisis crítico agregaron profundidad a los conceptos de desarrollo y, en algunos casos, dio origen a estrategias y programas concretos. Numerosas publicaciones, cursos académicos, conferencias y seminarios ayudaron a tejer todos estos hilos para producir una tela de conceptos de desarrollo. Por esto, a principios de los años 80, era posible que el practicante de desarrollo se beneficie de un discurso que era sofisticado e impresionante bajo cualquier norma.

Una de las críticas más famosas de la llamada teoría de desarrollo capitalista vino de un grupo de intelectuales que exploraron vigorosamente el concepto de la dependencia. Una característica común de todos los enfoques que hemos explorado hasta ahora—desde Arturo Lewis hasta Robert McNamara—era la suposición implícita que el "subdesarrollo" es una condición que surge principalmente dentro de los países materialmente pobres. Esto implicó que la estrategia de desarrollo debe preocuparse principalmente por las intervenciones en las llamadas sociedades "en desarrollo", descritas como "dualistas", que consisten en un sector tradicional que básicamente resiste el desarrollo y un sector moderno que busca el progreso. Las teorías de dependencia cuestionaron este artículo de creencia y asignaron la culpa por la pobreza ampliamente difundida precisamente sobre los hombros de un sistema mundial manejado por las naciones prósperas. Unos pocos pasajes de la introducción de Ronald H. Chilcote al libro escrito en 1983, *Theories of Development: Mode of Production of Dependency* [*Teorías de desarrollo: Modo de producción de dependencia*] deben ayudarle a obtener una percepción de este modo de pensar. Los pasajes le podrán causar un tipo de dificultad especial. En general, la gente que escribe dentro de cualquier escuela de pensamiento inevitablemente utiliza conceptos y frases que para ellos son comunes. Los escritores izquierdistas no son ninguna excepción. Posiblemente tendrá que revisar las ideas de Chilcote dos o tres veces antes de estar satisfecho con su entendimiento del argumento. Debe recordar, sin embargo, que no está tratando de convertirse en experto en la teoría económica, sino de entender los antecedentes históricos de una cierta manera de pensar acerca del desarrollo.

> Las teorías de la modernización suponían que la evolución del desarrollo capitalista iba a tomar un sendero lineal hacia la modernización. La idea de la modernización parece haber tenido su origen en la creencia del siglo XIX de que el mundo occidental civilizaría a otras áreas atrasadas mediante la diseminación de los valores, el capital y la tecnología occidental. Las áreas subdesarrolladas se convertirían en naciones desarrolladas y modernas por los caminos trazados por el Occidente. A menudo la teoría de la modernización fue asociada con las prácticas de la democracia occidental: el constitucionalismo, la participación electoral, y la política competitiva. A veces se vinculaba esta teoría con el nacionalismo y el surgimiento del estado nación, primero en la experiencia europea y más tarde en el Tercer Mundo. Allí también, la modernización significaba la industrialización...
>
> La modernización reflejaba la tradición intelectual conservador. Entre sus críticos se evolucionó una teoría de imperialismo. El imperialismo puede ser trazado hasta los imperios de Grecia y Roma, pero encuentra su forma moderna en el mercantilismo de los siglos XVI y XVII. En ese tiempo, Portugal, en una fase de expansión, logró controlar los puntos principales de

intercambio comercial de la costa africana, y de esta manera aseguró su dominio sobre las exportaciones africanas de oro y marfil, y el control sobre las rutas al Lejano Oriente. Perry Anderson (1962) lo llamó imperialismo de intercambio y describió una fase posterior, cuando los portugueses penetraron en el interior de África y establecieron una hegemonía sobre la fuente de estas materias primas, como imperialismo de extracción. Más tarde, con el surgimiento de la industrialización y la expansión rápida de la manufactura en Europa, no solamente era necesario el control de las materias primas, sino el establecimiento de mercados para los productos de la nueva industrialización...

Las teorías de imperialismo contemporáneas tienden a enfocar en el surgimiento del capital monopolista en los países capitalistas avanzados y en el impulso para expandir los mercados hacia otras áreas a fin de mitigar el problema de la sobreproducción doméstica. El liberal inglés, E. J. Hobson, ofreció este enfoque por primera vez en 1902, y condenó el imperialismo británico y urgió aumentar el consumo doméstico a fin de detener el empuje del capital hacia los mercados extranjeros. Lenin fue influenciado por Hobson en su tratamiento del imperialismo como la etapa más elevada de capitalismo, y también por Hilferding y su énfasis en el papel explotativo del capital financiero. De allí en adelante, dos líneas de pensamiento emanan de la literatura. Los seguidores de Hobson y más tarde de Schumpeter (1955) adoptaron la línea liberal, así como la idea de que el imperialismo se marchitaría debido al aumento en el consumo doméstico, o la progresión del mismo capitalismo, o los procesos pacíficos diseñados para mitigar el expansionismo militar y el conflicto internacional en beneficio de la clase capitalista en general. Una línea marxista según la tradición de Lenin, Bukharin y Rosa Luxemburg enfocó en el imperialismo como una expansión inevitable del capital a todas partes...[1]

Reflexiones (1)

Mucho del siglo XX se dedicó a una lucha ideológica entre la cosmovisión capitalista y la marxista. Es verdad que hay diferencias fundamentales entre las dos formas de pensar, pero pasajes como el anterior sirven para recordarnos que en ciertos campos los desacuerdos no son tan profundos como se pintan usualmente. En el nivel más básico, ambas ideologías son materialistas hasta el corazón, aunque ninguna de las dos evita definir la espiritualidad en sus propios términos superficiales. En cuanto a la historia, ambas confieren un papel demasiado importante a la actividad económica como determinante del progreso y, lo que es más importante entender, ambos consideran que el desarrollo del capitalismo sea un avance inevitable sobre las etapas anteriores de la organización social. Los teóricos de ambas bandas reconocen que el colonialismo fue un período de expansión del capitalismo a través del dominio político. Un grupo, sin embargo, pretende que el colonialismo terminó cuando surgieron los estados naciones modernos en todo el mundo, y busca con la consolidación del capitalismo, el amanecer de la prosperidad de toda la raza humana. La otra considera que el imperialismo es una etapa necesaria en la expansión del capitalismo, preparando el camino para el establecimiento en el ámbito mundial de la utopía comunista a través de la actividad revolucionaria del proletario. Pero al fin de cuentas, ¿no son estas dos percepciones simplistas en su misma esencia? El capital se acumula y se mueve, los mercados se expanden y se consolidan, y los seres humanos se convierten en clientes satisfechos o revolucionarios enfurecidos, ¿y entonces?

Las teorías que utilizaron el concepto de la dependencia como eje principal de análisis tienen sus orígenes, según Chilcote, en los estudios anteriores del imperialismo. Estas teorías, sin embargo, no predicaron necesariamente la cosmovisión comunista; algunas llamaron a la revolución pero otras buscaron una variedad de soluciones, incluyendo el capitalismo nacional guiado por el estado.

El énfasis en el subdesarrollo y la dependencia surgió del trabajo previo sobre el imperialismo y la preocupación por sus efectos...

Emergieron dos tradiciones: Una visión nacionalista-desarrollista interesada en las perspectivas para la reformación del capitalismo en la periferia, dado el surgimiento del nacionalismo y la tendencia de las naciones a resistir la influencia extranjera y de tratar de desarrollar sus economías por líneas más autónomas. La otra tradición no solo se opuso a la influencia extranjera sino que promovió medios revolucionarios para vencer el imperialismo y transformar el subdesarrollo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el sentimiento nacionalista de la periferia estuvo acompañado por una protesta contra el imperialismo, las demandas para preservar los recursos nacionales, y la insistencia en que la economía doméstica sea transformada mediante el capitalismo nacional guiado por el estado. El aspecto teórico de estas ideas se manifestó mediante los escritos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas y su economista principal, Raúl Prebisch. Prebisch dividió el mundo en dos partes, un centro de países industrializados y una periferia de países subdesarrollados. Prebisch demostró que había ocurrido un deterioro en los términos de intercambio para la periferia, producido por las distorsiones en los mercados internacionales de mercancías; esto impidió el desarrollo debido a la reducción en los ingresos provenientes del intercambio. La solución de esta disparidad era la industrialización promovida a través de la construcción de infraestructura así como la protección arancelaria contra las importaciones costosas que podían ser producidas localmente. Prebisch creía que el estado debía desempeñar un papel importante en la coordinación de la empresa privada y pública a fin de superar los obstáculos al desarrollo y las contradicciones entre el centro y la periferia. La intervención gubernamental en la forma de subsidios, protección arancelaria, y substitución de importaciones permitiría que la periferia se oponga a los centros hegemónicos y avance hacia una solución capitalista autónoma...

El enfoque de Prebisch influenció a otros pensadores, tales como el economista chileno Osvaldo Sunkel, quien creía que la dependencia vincula el desarrollo del sistema capitalista internacional a los procesos locales de desarrollo y subdesarrollo dentro de una sociedad; consideraba que el subdesarrollo y el desarrollo eran procesos simultáneos que representaban dos facetas de la evolución del capitalismo. Estuvo particularmente preocupado por la desnacionalización y la desigualdad en la periferia (Sunkel, 1972). El economista brasileño Celso Furtado ilustró estas consecuencias en su análisis histórico de la influencia comercial de Portugal en Brasil (1963). Su libro incluyó una explicación fundamental del desarrollo y subdesarrollo a través de la historia brasileña, y consideraba que el subdesarrollo era la consecuencia de la dependencia externa. Furtado y Sunkel enfatizaron la necesidad de reformas y planificación estatal en la campaña por lograr el desarrollo nacional autónomo. También reconocieron el carácter deformante del capital extranjero así como las limitaciones de un capitalismo que sea incapaz de reproducirse en la periferia y servir las necesidades de la mayoría de la gente.

Fernando Henrique Cardoso, un sociólogo brasileño, y Pablo González Casanova, un sociólogo político mexicano, presentaron versiones distintas del enfoque capitalista autónoma. Cardoso enfatizó una perspectiva estructural pero escribió acerca de las situaciones de dependencia en vez de la teoría de la dependencia: sugirió que el “desarrollo dependiente asociado” en algunas situaciones podría permitir alguna participación local en la producción y producir crecimiento. González Casanova (1970) creía que el imperialismo estaba más o menos controlado en México pero que era evidente el imperialismo interno, similar a la relación colonial entre las naciones. Una sociedad marginal de indígenas era explotada y dependiente de la sociedad dominante gobernada desde la Ciudad de México, de modo que en esta relación dualista, una sociedad domina y explota a la otra. La solución sería una revolución democrática y una alianza de clases entre las masas y la burguesía para oponer el imperialismo y apoyar la democracia capitalista y el desarrollo pacífico. Por tanto, se podía esperar el surgimiento de una burguesía nacional como fuerza unificadora. Tanto González Casanova como Cardoso visualizaron una eventual sociedad socialista, pero creían que el capitalismo progresivo tendría un impacto.

Aunque todas estas percepciones incorporaran nociones de nacionalismo y autonomía para combatir las tendencias explotadoras del mercado mundial y las compañías multinacionales, también era evidente una perspectiva muy distinta después de la Segunda Guerra Mundial. Con una perspectiva revolucionaria y una orientación hacia el socialismo, esta visión se oponía al imperialismo y consideraba que el capitalismo era una fuerza negativa en la periferia. Los que promovieron esta posición incluyeron a Silvio Frondizi, Sergio Bagu y Caio Prado Junior en el período más temprano, y escritores como Theotonio dos Santos y Ruy Mauro Marini en tiempos más recientes. Brevemente, quiero ubicar sus obras e ideas bajo esta tradición revolucionaria.

Frondizi, un marxista argentino con influencia en los círculos intelectuales de izquierda, era uno de los primeros en enfocar en las cuestiones de subdesarrollo y dependencia. Un ensayo publicado en 1947 identificó dos imperialismos, el comercial británico y el industrial norteamericano. Vinculó el imperialismo con la burguesía nacional de Argentina y atacó la idea de una sociedad dualista, y sostuvo que el capitalismo en sus diferentes formas, y no el feudalismo, era la causa del subdesarrollo y la dependencia en el capitalismo mundial...

Caio Prado Junior (1967) analizó las consecuencias del capitalismo en Brasil desde el período colonial. Afirmó que las relaciones brasileñas con el mundo exterior consistían en la dependencia en Portugal y los vínculos con el mercado internacional. Además, la economía brasileña se caracterizaba por un patrón cíclico de períodos sucesivos de prosperidad y decadencia, una consecuencia de la dependencia en el intercambio internacional. Prado creía que el feudalismo no tenía importancia alguna en Brasil, y atacó la idea de que el nacionalismo y una burguesía nacional pudieran resistir el imperialismo. La única opción sería el socialismo logrado con medios revolucionarios (Prado Junior, 1966).

Otros dos brasileños, Theotonio dos Santos (1970) y Ruy Mauro Marini también promovieron la revolución y el socialismo. Dos Santos adoptó la noción de una nueva dependencia para explicar el surgimiento de las corporaciones multinacionales durante el período después de la Segunda Guerra Mundial. También aceptó la premisa que la expansión de los centros imperialistas acompaña su dominio sobre la economía mundial. Enfatizó la naturaleza desigual y combinada del desarrollo, conceptos tomados de los escritos de Trotsky y sus seguidores, pero también fue influenciado por Paul Baran aparentemente, quien había insistido que el control monopolístico en el centro resulta en las transferencias de excedentes desde los países dependientes hacia los dominantes. De esta manera, demostró la compatibilidad de las teorías de dependencia y de imperialismo, y urgió la acción revolucionaria como una manera de salir de la dependencia (Dos Santos, 1978). Marini se alineó políticamente con una posición que favorecía la revolución y trató de ubicar su análisis en el proceso de producción capitalista y no en la circulación. Creía que el capitalismo dependiente era incapaz de reproducirse mediante un proceso de acumulación. Ofreció la tesis de subcapitalismo para explicar la expansión de Brasil hacia afuera en busca de nuevos mercados, especialmente en América Latina, como medio de salir adelante cuando el capital industrial brasileño dejó de crear nuevos mercados nacionales o lograr mayor productividad. El subimperialismo estuvo acompañado por el empobrecimiento de los trabajadores brasileños, y por consiguiente, su respuesta debía ser la lucha armada. (Marini, 1969, 1973)

Las teorías de Andre Gunder Frank fueron aceptadas ampliamente por los estudiantes y eruditos del subdesarrollo durante los años 60, y posteriormente, los críticos han identificado algunas debilidades en estos escritos. Frank también adoptó una posición revolucionaria, afirmando que el capitalismo, no el feudalismo, había predominado en Latinoamérica desde el período colonial, y atacó la idea de que la burguesía nacional era una fuerza progresiva para el cambio. Asimismo abogó por la tesis del desarrollo capitalista del subdesarrollo e, influenciado por Paul Baran, enfatizó que el centro se apropia del excedente económico de la periferia (Frank, 1966, 1967). En parte como una respuesta a sus críticos, Frank más tarde cambió de una teoría de subdesarrollo y dependencia a los análisis del sistema capitalista del mundo.[2]

Con esta introducción en mente, veamos algunas páginas de un libro de Andre Gunder Frank llamado *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, que se dedica específicamente a Brasil:

> En su lugar puede proponerse un modelo alternativo [para la modernización]. Como una fotografía del mundo tomada desde un punto en el tiempo, este modelo se compone de una metrópoli mundial (hoy los Estados Unidos) con su clase gobernante, y de satélites nacionales e internacionales con sus dirigentes: satélites nacionales como los estados de Sur norteamericano y satélites internacionales como Sao Paulo. Siendo Sao Paulo también una metrópoli nacional por su propio derecho, el prototipo incluye los satélites paulistas: las metrópolis provinciales como Recife o Belo Horizonte y sus satélites regionales y locales. Esto es, tomando una fotografía de una parte del mundo, obtenemos toda una cadena de metrópolis y satélites que abarca desde la metrópoli mundial hasta la hacienda o el comerciante rural, siendo estos satélites del centro metropolitano comercial de la localidad y metrópolis, a su vez, de sus respectivos campesinos. Si tomamos una fotografía del globo entero, obtenemos toda una serie de tales constelaciones de metrópolis y satélites.
>
> Varias características importantes distinguen a nuestro modelo: (1) Estrechos lazos económicos, políticos, sociales y culturales entre cada metrópoli y sus satélites, de los que resulta la integración al sistema incluso de los grupos de avanzada y los campesinos más remotos. Este aserto contrasta con las supuestas reclusiones y la no incorporación de grandes partes de la sociedad que propone el modelo dualista. (2) Estructura monopolista de todo el sistema, en la que cada metrópoli monopoliza a sus satélites; la fuente o la forma de este monopolio varia de un caso a otro, pero el monopolio está presente en todo el sistema. 3) Como ocurre en cualquier sistema monopolista, despilfarro y mala canalización de los recursos disponibles en todo el sistema y cadena de metrópolis y satélites. 4) Como parte de este mal empleo de recursos, expropiación y apropiación de gran parte o de todo el excedente económico o plusvalía del satélite por su metrópoli local, regional, nacional o internacional.[3]

Reflexiones (2)

Vale la pena reflexionar sobre esa última característica que atribuye Frank al sistema centro-periferia. Si es verdad, ¿cómo fluye el excedente desde el satélite hacia la metrópolis? El mecanismo más obvio es que este último compra materia prima barata al primero y le exporta los bienes manufacturados a un precio más alto. ¿Esta estructura injusta de comercio cuenta toda la historia?

Luego de describir una imagen del centro y la periferia en un momento dado, Gunder Frank después trata de examinar los procesos históricos que han producido esta situación.

> En vez de una fotografía de un momento histórico, el modelo puede ser visto como una película cinematográfica del curso de la historia. En este caso muestra las siguientes características: (1) Expansión del sistema desde Europa, hasta que incorpora a todo el planeta en un solo sistema y estructura mundial. (Si los países socialistas han podido escapar de este sistema, actualmente existen dos mundos, pero en ningún caso tres.) (2) Desarrollo del capitalismo, primero mercantil, después industrial también, como un solo sistema en escala mundial. (3) Tendencias polarizadoras, propias de la estructura del sistema, en los niveles mundial, nacional, provincial, local y sectorial, las cuales fomentan el desarrollo de la metrópoli y el subdesarrollo del satélite. (4) Fluctuaciones dentro del sistema, como auges y depresiones, que se transmiten de la metrópoli al satélite, y como la sustitución de una metrópoli por otra: de Venecia a la Península Ibérica, a Holanda, a Inglaterra, a los Estados Unidos. (5) Transformaciones dentro del sistema, como la llamada Revolución Industrial. Entre estas transformaciones subrayamos especialmente, más

adelante, ciertos cambios históricos importantes de la fuente o del mecanismo del monopolio que la metrópoli capitalista mundial ejerce sobre sus satélites.

De esta pauta en que la condición metropolitana genera desarrollo y la condición de satélite, subdesarrollo, podemos derivar varias hipótesis acerca de las relaciones metrópoli-satélite y sus consecuencias. Estas hipótesis difieren en importantes aspectos de ciertas tesis generalmente aceptadas, en particular las referencias al modelo dualista:

1. Una metrópoli (por ejemplo, una metrópoli nacional) que es al mismo tiempo satélite (de la metrópoli mundial) encontrará que su desarrollo no es autónomo, que por sí mismo no genera ni mantiene su desarrollo, que ése está limitado o mal orientado, que experimenta, en dos palabras, un desarrollo subdesarrollado.
2. El aflojamiento, debilitamiento o ausencia de vínculos entre metrópoli y satélite llevará a este último a una vuelta hacia sí mismo, a una involución que puede tomar una de dos formas:
3. Una involución capitalista pasiva hacia una economía de subsistencia, al parecer aislada y de extremo subdesarrollo, como la del Norte y el Nordeste del Brasil. Aquí pueden surgir los rasgos en apariencia feudales o arcaicos del "otro sector" del modelo dualista. Pero estos rasgos no son originales de la región ni se deben a la falta de incorporación de la zona o el país en el sistema, como ocurre en el modelo dualista. Antes bien, se deben a, y reflejan exactamente, la ultra incorporación de la zona, sus fuertes lazos (por lo general, de comercio exterior), a lo que sigue el abandono temporáneo o permanente de la región por su metrópoli y el aflojamiento de tales vínculos.
4. Un debilitamiento de los lazos, unido a una involución capitalista activa, que pueden conducir a un desarrollo o industrialización más o menos autónomos del satélite y que se fundamentan en las relaciones metrópoli-satélite del colonialismo o imperialismo interno. Como ejemplos de tal involución capitalista activa pueden citarse los anhelos de industrialización de Brasil, México, Argentina, India y otras naciones durante la gran depresión de la década del 30 y la segunda guerra mundial, mientras la metrópoli se ocupaba en otras cosas. Así, pues, el desarrollo de los satélites no se produce como resultado de vínculos más fuertes con la metrópoli, tal como lo sugiere el modelo dualista, sino, al contrario, a causa del aflojamiento de tales lazos. En la historia del Brasil encontramos muchos casos del primer tipo de involución (en Amazonía, el Nordeste, Minas Gerais y el país en general) y un importante ejemplo del segundo tipo en el caso de Sao Paulo.
5. La restitución de los fuertes lazos metrópoli-satélite puede, por ende, producir en el satélite las siguientes consecuencias:
6. La renovación del desarrollo limitado a consecuencia de la reapertura del mercado de exportación de la zona invulnerada, como ha ocurrido periódicamente en el Nordeste del Brasil. Este desarrollo aparente es tan desventajoso a la larga como la economía exportadora inicial del satélite auspiciada por la metrópoli: el subdesarrollo continúa profundizándose.
7. La estrangulación y desviación del desarrollo autónomo emprendido por el satélite durante el periodo de aflojamiento, a causa de la restitución de los fuertes lazos metrópoli-satélite como resultado de la recuperación de la metrópoli después de una depresión, una guerra u otra clase de altibajos. La consecuencia inevitable en el satélite es la reanudación del subdesarrollo, tal como ocurrió en los países antes mencionados después de la guerra en Corea.

8. Es íntima la interconexión de la economía y la estructura sociopolítica del satélite con las de la metrópoli. Cuanto más fuertes son los lazos del satélite y su dependencia de la metrópoli, tanto más se enlaza y depende de la metrópoli la burguesía del satélite, incluyendo la llamada "burguesía nacional". A la larga, y prescindiendo de los altibajos a corto plazo, una transformación histórica importante del sistema es el crecimiento de la interconexión estructural de metrópolis y satélites dentro de él, a causa del ascenso del imperialismo, el

monopolio metropolitano de la tecnología y otros cambios. Por consiguiente, debemos esperar una mayor vinculación e interdependencia entre las burguesías de metrópoli y satélite.

9. Estos nexos, esta creciente interconexión, están acompañados, o mejor dicho, produce, una creciente polarización entre los dos extremos de la cadena metrópoli-satélite del sistema capitalista mundial. Síntoma de esta polarización es la progresiva desigualdad internacional de ingresos y la disminución absoluta del ingreso real de quienes perciben bajos ingresos. Se da, empero, una polarización aún más aguda en el extremo inferior de la cadena, entre la metrópoli nacional o local y sus satélites rurales y urbanos más pobres, cuyo ingreso real absoluto disminuye continuamente. Esta polarización creciente agudiza la tensión política, no tanto entre la metrópoli internacional y su burguesía imperialista con las metrópolis nacionales y sus burguesías nacionales, como entre unas y otras con sus satélites rurales y urbanos. Esta tirantez entre los polos se agudiza gradualmente hasta que la iniciativa y génesis de la transformación del sistema pasa del polo metropolitano, donde por siglos ha estado, al polo satélite. [4]

Se requeriría un estudio detallado de los argumentos planteados por Andre Gunder Frank y algunos otros autores para determinar la validez del modelo para explicar la historia económica de Latinoamérica hasta la década de los 60 cuando se escribió el libro. Se requeriría aún más esfuerzo para explorar su esfera de validez para las décadas subsiguientes. No podemos emprender estas tareas en este curso. Pero aun la mera exposición a los pasajes anteriores hace surgir en la mente la cuestión del significado teórico y práctico. Se puede tratar de aplicar en algunos países, digamos en Asia, una concepción de desarrollo según la cual las sociedades pasan por ciertas etapas, desde lo feudal hasta lo capitalista—y luego a lo comunista, como el marxismo nos haría creer—y pretender que el desarrollo significa la aceleración de este proceso a través de planes nacionales y ayuda externa. Pero seguramente Frank tiene razón cuando dice que su aplicación a un país como Brasil tiene poco sentido. Desde un punto de vista histórico, no hay nada tradicional en ningún sector de la sociedad brasileña porque la población indígena fue reemplazada mayormente por europeos y los africanos que trajeron como esclavos. No importa qué diferentes sean las condiciones de los diferentes sectores de esa sociedad, se tendría que admitir que todas fueron producidas por los procesos sociales, políticos y económicos puestos en marcha por el colonialismo, que es, por supuesto, un fenómeno del sistema del mundo moderno. Las cosas no se pueden explicar en términos de una sociedad atrasada de la cual surgen personas con la mente abierta que la empujan hacia la modernidad contra la resistencia de los sectores tradicionales. No nos queda otra opción sino la de concordar con Frank que la idea de dos Brasiles, uno moderno y avanzando, y otro tradicional y atrasado—uno capitalista y abierto y otro precapitalista y semifeudal—es "erróneo en cuanto a los hechos y teóricamente insuficiente y engañosa."[5] Esta observación franca sacude hasta los mismos cimientos de las teorías simplistas pero generalizadas sobre la mayoría de las sociedades del mundo.

Reflexiones (3)

Posiblemente deseará leer otra vez los párrafos citados de *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina* a la luz de la observación anterior y tratar de determinar para usted mismo, basado en su propio conocimiento de la historia mundial, a qué grado la "dependencia" es la causa de la pobreza ampliamente difundida de la actualidad. Esperamos que al hacerlo, recordará nuestra concepción de la teoría como fuente de percepción. Nos preocupa muy poco si las teorías de dependencia describen con precisión la realidad de los procesos históricos que resultaron en el sistema actual del mundo. De hecho, como sabe ya, es de muy poca utilidad en nuestro discurso la noción del subdesarrollo, noción que es central tanto para las teorías de dependencia como para las teorías de modernización. Pero la "dependencia" en verdad nos ofrece percepciones acerca de lo que sucedió, y lo que continúa sucediendo, en el campo de desarrollo. Es legítimo, entonces, que

reflexione sobre la naturaleza de las políticas que tenderían a eliminar el patrón de injusticia descrita por los teóricos de dependencia.

Reflexiones (4)

Los argumentos presentados por aquellos que consideraron que la dependencia era la mejor forma de explicar la dicotomía de desarrollo-subdesarrollo adquieren más significado al analizarlos a la luz de lo que realmente sucedió durante las dos décadas después de la Guerra Mundial. El siguiente análisis realizado por H. W. Singer y Sumit Roy de los primeros años de desarrollo le puede ser útil en sus reflexiones sobre este asunto. Aquí nuevamente, el lenguaje puede ser un impedimento, pero nuestros análisis de los capítulos anteriores lo deben facilitar un poco.

> El énfasis en la acumulación de capital físico estuvo vinculado con el optimismo acerca de la capacidad doméstica de los países en desarrollo y sus gobiernos para movilizar los ahorros y la inversión doméstica, y la creencia igualmente optimista de que esto podría suplirse con grandes inyecciones de ayuda externa según el precedente del Plan Marshall. Había que promover la acumulación doméstica de capital mediante la utilización de mano de obra excedente, especialmente en la agricultura, y el uso del potencial del 'desempleo oculto'. Esta certidumbre de que era posible aumentar rápidamente el ahorro y la inversión doméstica no era totalmente equivocada. De hecho, las relaciones del ahorro a la inversión doméstica en la mayoría de los países en desarrollo aumentaron muy rápidamente y pronto alcanzaron o superaron las metas iniciales muy modestas que habían sido establecidas (las que a su vez estuvieron fundamentadas en suposiciones optimistas en cuanto a las relaciones de capital/producción). Sin embargo, sucedió que muy a menudo la fuente del mayor ahorro e inversión domestica no era la movilización del excedente latente de mano de obra (que hubiera sido un factor para producir un patrón igualitario de desarrollo) sino más bien la desigualdad emergente en la distribución de los ingresos y el exprimido del sector agrícola (que causó un patrón de desarrollo desigual y problemas a largo plazo con la demanda de los bienes manufacturados).
>
> En cuanto al flujo anticipado de recursos externos de tipo Plan Marshall que supuestamente supliría el ahorro doméstico y evitaría las dificultades de la balanza de pagos, esto no se dio...
>
> El tipo de recurso externo que de hecho fluyó en exceso de las expectativas, era el capital privado. La meta para la Primera Década de Desarrollo de los años 60 era que la ayuda sea el 70 por ciento del flujo entrante total, más que el doble del flujo privado. Sin embargo, la situación más o menos se invirtió. Esta substitución de la ayuda oficial por el capital privado bajo los términos de concesión tuvo implicaciones obvias para las futuras balanzas de pagos: se sembraron las semillas del futuro problema de la deuda. Además, ya que gran parte de este flujo entrante privado consistía en la inversión directa de corporaciones multinacionales, a menudo en la forma de subsidiarias, una parte del crecimiento de los años dorados inevitablemente adquirió una naturaleza exógena y con frecuencia de enclavada, en vez de representar una verdadera capacidad nacional. Al aproximarse fin del período, comenzó a debatirse si la transferencia de tecnología vinculada a esta inversión extranjera directa era un bono valioso de dicha inversión y poseía efectos de demostración nacionales, o si, al contrario, introducía tecnología inapropiada, sofocaba la empresa y tecnología local e impulsaba la fuga de cerebros de los países en desarrollo. También significó que algunas de las rentas acumuladas a favor de las industrias de substitución de importaciones se expatriaron como utilidades de las subsidiarias extranjeras, forzando la balanza de pagos y así anulando el ahorro de divisas obtenido con la substitución de importaciones. Pero el mismo criterio se aplicaba a los tipos de industrialización más orientados hacia la exportación. Ya que las exportaciones provenían de las subsidiarias extranjeras, había una clara reducción en el grado de retención de las divisas obtenidas de las exportaciones. Se estimó que la participación de las subsidiarias extranjeras en las exportaciones de los PRI (países recientemente industrializados) hacia el final de la era dorada era el 15-30 por ciento para Corea del Sur, el 40-50 por ciento para Brasil, el 25-30 por ciento para México y el 70-85 por ciento para Singapur.

Otra razón (aparte de las expectativas excesivas en cuanto a los flujos entrantes de ayuda) por la falta de suficiente atención que a menudo se dio a los posibles constreñimientos de balanza de pagos era que al comienzo de los años dorados los precios de las mercancías eran vigorosos, con un pico en 1951 durante la Guerra de Corea. Por otra parte, muchos países en desarrollo habían acumulado importantes reservas de divisas durante la guerra que podían aprovecharse gradualmente. No duró, sin embargo, esta situación feliz: las condiciones de intercambio y los precios relativos de las mercancías primarias bajaron con bastante rapidez durante los años dorados, y volvieron a exhibir la tendencia declinante de los años antes de la guerra. Esto quitó buena parte del vigor del gran esfuerzo de ahorro e inversión...

Otra consecuencia de la mala experiencia con los precios de las mercancías primarias durante el período inmediatamente antes de la guerra era un cierto pesimismo en cuanto a la exportación, un marcado contraste con el optimismo doméstico. Dicho pesimismo en cuanto a la exportación produjo un énfasis en la industrialización con la manera más obvia de diversificarse y salir de las mercancías primarias—no solo cualquier clase de industrialización, sino la que enfatiza la substitución de importaciones. En cuanto a la dependencia en la exportación de mercancías primarias, los eventos generalmente justificaban este pesimismo: a pesar de la expansión sin precedentes en los países industriales, los términos de intercambio para las mercancías primarias bajaron en un 25 por ciento entre 1951 y 1965, y el volumen creció mucho menos de lo que se podía haber esperado. Sin embargo el pesimismo resultó injustificado cuando se extendió a todas las exportaciones. Esto se debió en parte a la experiencia antes de la guerra con la recesión en los países industriales y la contracción del intercambio mundial, y en parte a la creencia que la exportación de bienes manufacturados era mayormente fuera del alcance de los países en desarrollo. La primera suposición resultó ser bastante equivocada: en contraste con la contracción antes de la guerra, el intercambio mundial surgió a unas tasas que superaron aun las tasas elevadas de crecimiento de los países industriales. Pero la segunda suposición generalmente se justificaba en ese tiempo: a principios de los años 50, era muy difícil visualizar la expansión rápida de principios de los años 60, de las exportaciones de los productos manufacturados de los PRI, India, Brasil y otros países en desarrollo. Gran parte de la infraestructura necesaria para las industrias de exportación simplemente no existía; estas industrias habrían faltado el fundamento de un mercado doméstico que todavía tenía que ser creado mediante la planificación para el crecimiento equilibrado. Con el beneficio de la retrospectiva y a la luz de la experiencia, ahora podemos decir que los países en desarrollo no dieron suficiente atención durante los años dorados a las posibilidades de sustituir las exportaciones en vez de las importaciones, es decir, el dejar de exportar mercancías primarias y comenzar a exportar productos manufacturados. Como corolario, muchos países en desarrollo no dieron suficiente atención a la necesidad de mantener la eficiencia de las industrias de substitución de importaciones de modo que pudieran convertirse rápidamente en industrias de exportación. De hecho, los métodos adoptados para establecer las industrias de substitución de importaciones a menudo eran directamente opuestos al desarrollo de la eficiencia como fundamento para las exportaciones posteriores.

Hay una lista larga de factores que se reconocen ahora como causantes de este peligro de la ineficiente substitución de importaciones. En esta lista se incluiría la búsqueda de renta en vez de la eficiencia como fundamento de las utilidades en las industrias de substitución de importaciones protegidas; la promoción de la penetración extranjera de la economía que causó la eliminación de los productores locales e impidió los procesos nativos de aprendizaje; la tendencia de adoptar tecnologías intensivas en cuanto a su uso de capital; la concentración en artículos de consumo lujosos del tipo que se importaba anteriormente; y la ausencia de una adecuada profundización vertical de las industrias de substitución de importaciones, en particular, la falta de desarrollar las industrias locales de bienes de capital.

Está de moda actualmente catalogar los pecados como fundamento para afirmar que la industrialización debía haber sido más 'impulsada por la exportación' u 'orientada hacia fuera' desde el inicio. Sin embargo, se debe tener cuidado antes de sacar esta lección en particular de la experiencia de los años 50 y 60. Para comenzar, cuando las exportaciones de los productos manufacturados de hecho comenzaron de una manera prometedora durante los años 60, con

frecuencia estuvieron basadas en las industrias originalmente desarrolladas para sustituir las importaciones, o por lo menos para el mercado doméstico; muchas de las industrias de exportación eran posibles sólo gracias a la inversión previa en la infraestructura de transporte, educación, etc. La capacidad tecnológica para competir exitosamente en la exportación de productos manufacturados tenía que construirse de la experiencia industrial obtenida de la industrialización para el mercado doméstico...

La 'nueva ortodoxia' neoclásica ha resucitado el mito del estado pasivo. Supuestamente el estado que participa activamente en el desarrollo sólo retrasa el crecimiento porque crea amplias ineficiencias, sofoca la empresa e impide el funcionamiento de las señales del mercado. Los gobiernos deben tratar de limitar su rol al de asegurar que el 'dinero sea sólido' y 'los precios estén adecuados'. No obstante, las historias de éxito contradicen esta interpretación. En los PRI de Asia Oriental, especialmente Corea del Sur, el estado ha intervenido ampliamente en todo su desarrollo, en la planificación industrial, la infraestructura, la capacitación, las finanzas y las relaciones laborales, con subsidios para algunas industrias y protección para otras. Tal como observó Amartya Sen: 'Si éste es el mercado libre, entonces seguramente se podrá ver al subastador de Walras paseándose con un informe oficial del gobierno en una mano y un látigo en la otra.' Esto no niega la importancia del dinamismo del sector privado, sino carácter esencial del papel estratégico del estado. No es el tamaño del estado el tema fundamental, sino sus roles y eficacia. En la práctica, muchos economistas neoclásicos lo reconocen.

En todo caso, gran parte del carácter introspectivo y de substitución de importaciones de la temprana industrialización era el resultado casi inevitable de la situación política. Claramente era el caso en países como la India. La lucha por la independencia se había mezclado íntimamente con la protección de las industrias locales y tradicionales contra la destrucción por las importaciones de los países industriales: el torno de hilar de Gandhi y el boicot de las importaciones de textiles de Lancashire son simbólicos. El vínculo entre la independencia nacional y la industrialización introspectiva también se debió a la percepción política de que la independencia y la soberanía nacional carecen de sentido si no hay una medida de industrialización y autosuficiencia. Esta percepción iba a ser repetida en los años 60 en los países africanos recientemente independientes y los resultados iban a ser aún más insatisfactorios, debido a la ausencia de muchas de las precondiciones para la industrialización exitosa, al compararlos con Asia o América Latina. Si se considera que este proceso de industrialización para sustituir las importaciones es una necesidad política, gran parte de la crítica al proceso como algo económicamente inferior pierde su pertinencia.[6]

Si bien no pensamos entrar en un análisis más detallado de las teorías de dependencia, sentimos la obligación de llamar su atención a un punto importante: El tipo de argumentos que hemos mencionado brevemente en este capítulo no comenzaron ni terminaron en Latinoamérica, sino que penetraron el pensamiento de un número relativamente grande de eruditos y practicantes que trabajaban en otras partes del mundo que no quisieron culpar a los pobres por su propia pobreza. Le presentaremos algunos párrafos de dos de estos autores.

El primer pasaje es la introducción al libro de Susan George, *Cómo muere la otra mitad del mundo; las verdaderas razones del hambre*, publicado en 1977. Después de reflexionar sobre su contenido, es muy posible que decida adquirir el libro y leerlo todo.

Este libro es sobre la gente, es decir, sobre las fuerzas políticas y económicas que condicionan la vida de la gente y determinan cuánto y cuándo comerán. Los bebés desnutridos, las madres envejecidas, los cadáveres demacrados de las calles de Asia tienen causas definitivas y definibles. El hambre pudo haber sido el constante compañero de la raza humana, y "es posible que los pobres siempre se hallen entre nosotros", pero en pleno siglo XX no se puede aceptar esta visión fatalista del destino de millones de seres humanos. Su condición no es inevitable y es causada por fuerzas identificables dentro del ámbito del control racional y humano.

La crisis de alimentos se convirtió en centro de la atención mundial en 1974, particularmente durante la Conferencia Mundial de la Alimentación, que se llevó a cabo en Roma en el mes de noviembre. Esta Conferencia, al igual que las dos precedentes, no tuvo éxito. Muchas de las "soluciones" que ahí se propusieron fueron puramente tecnológicas; destacaban más la producción que la distribución equitativa de alimentos. En resumen, no hicieron más que repetir las mismas medidas que se han ofrecido durante los últimos treinta años. De ellas, ninguna se ha aproximado siquiera a la resolución del problema, como lo demuestra ampliamente la crisis actual. El único punto en el que todos parecieron estar de acuerdo es el de que las cosas van a empeorar.

Veremos cuál es el papel de las naciones ricas en la crisis, ya que son ellas las que han impuesto al resto del planeta un sistema económico casi universal. Examinaremos el papel de sus gobiernos, de sus corporaciones transnacionales de la agroindustria y de las instituciones internacionales que en gran medida son controladas por éstas; analizaremos también las costumbres de los consumidores–es decir, de todos nosotros–que mantienen hambrientos a los demás. Estados Unidos merece el examen especial al que será sometido, puesto que es el centro de mayor poder de la agroindustria. Y aunque existan otras naciones con normas de excesivo consumo, programas de "ayuda" alimentaría y sus propias corporaciones transnacionales, Estados Unidos sigue a la cabeza de la producción y control de los suministros alimentarios mundiales. En los países occidentales el tema más común es el "cártel del petróleo" o el "acaparamiento" que hace la OPEP del mercado de petróleo. Pero este acaparamiento resulta mísero si se compara con el que Estados Unidos hace del mercado mundial de alimentos. Algunas de sus portavoces menos sutiles, como el señor Butz, ex Secretario de Agricultura, no vacilan en hablar del alimento como "arma"; "un poderoso instrumento en nuestro equipo de negociación". La CIA, por su parte, anuncia (secretamente, a su audiencia oficial) que la escasez creciente de cereales podría dar a "Washington... un poder efectivo de vida o de muerte sobre el destino de las multitudes de menesterosos". Es precisamente eso en lo que se ha convertido el alimento: una fuente de ganancia, un instrumento de control económico y político; un medio para asegurarse un auténtico dominio sobre el mundo entero y en especial sobre "los desdichados de la tierra".

Estoy convencida de que muchos de los occidentales, a quienes este libro va dirigido primordialmente, tratarían de actuar en contra de las fuerzas que mantienen la continua desnutrición, escasez y hambruna si entendieran cómo y por qué operan dichas fuerzas. En la actualidad, y en gran parte debido a los medios masivos de comunicación, la mayoría de la gente con buenas intenciones ve la crisis del hambre como un capricho de la naturaleza en la "Nave Espacial Tierra" de tal magnitud que resulte prácticamente insoluble; una calamidad producida directamente por la incontenible tasa de natalidad en los países subdesarrollados; o tal vez como resultado de la pereza y falta de iniciativa de los mismos pobres. En las siguientes paginas trato de desenmascarar la demagogia oficial y el mito popular—los que son difundidos precisamente por las mismas fuerzas que tienen interés en mantenerlos vivos a manera de espesa cortina de humo en torno al problema del hambre mundial.

Tratare de explicar primero cuál *es* el problema y por qué debiéremos preocuparnos tanto o más por la desnutrición que la hambruna misma. ¿Por qué la gente no tiene suficiente alimento y quiénes son los que no lo tienen? ¿Qué es más importante, los cerdos o la gente? ¿Hay o no hay suficiente alimento en el mundo para todos? ¿Cuánto más podría producir un mundo sensato, utilizando cuáles recursos? Un vistazo a la situación actual nos muestra que sólo los pobres–dondequiera que vivan–pasan hambre, y que los patrones de injusticia y explotación profundamente arraigados, locales o importados, literalmente les imposibilitan alimentarse.

Es evidente que este tipo de análisis no será muy del gusto de quienes sacan provecho de la injusticia. Podría ser éste el motivo de que tanto "experto" haya tratado de achacar la culpa del hambre a los propios hambrientos– ¡a sus órganos reproductivos para ser más exactos! No es de sorprender, pues, que la "solución" de la crisis mejor difundida sea la necesidad de un control de población. Solo que la población no disminuirá nunca mientras no se haya logrado una mejor distribución de recursos.

El “mal tiempo” o el “clima” es otra de las excusas convenientes, ya que se supone que los casos fortuitos están más allá del análisis racional e intervención humanos.

Los países occidentales han tratado de aplicar sus propios conceptos de “desarrollo” al tercer mundo por medio de las élites locales, pretendiendo que los beneficios que llueven sobre estas élites se filtraran luego hasta los menos afortunados, especialmente a través de una tecnología concebida y suministrada principalmente por el Occidente. Tales métodos no han producido una sola economía viable e independiente en todo el tercer mundo–y, de hecho, ésta no era su intención. La palabra “desarrollo” ha sido contraseña para imponer un nuevo tipo de dependencia, para enriquecer más el mundo ya opulento y para forjar nuevas sociedades que satisfagan las necesidades comerciales y políticas del Occidente. En lo que se refiere a la producción de alimentos, la “revolución verde” ha sido un ejemplo notorio de una “solución de desarrollo” que no ha traído sino miseria a los pobres. Pero, pese a todo, seguimos tratando de decirle a la otra mitad cómo vivir.

Quizá la pregunta de más importancia que trataré de contestar es ¿quién está detrás de todo esto? ¿Quién tiene ese interés fundamental–político o comercial–en mantener hambrienta a la gente o en alimentar sólo a unos cuantos? Existen grupos poderosos que quieren mantener los precios de los alimentos en niveles de valor de escasez. Las agroindustrias transnacionales quieren cultivar barato y vender caro (principalmente a mercados occidentales, que son los que pueden pagar) pasando por alto totalmente las necesidades de los pobres que no pueden convertirse en “consumidores”. Una institución multilateral como el Banco Mundial preferiría probablemente alimentar a la gente (si ello fuere posible sin tener que perturbar mucho el actual sistema económico mundial), ya que preferiría mantenerse un paso a la delantera de la revolución. Aparentemente los intereses occidentales están en conflicto o son incluso contradictorios; pueden ser más o menos francos acerca de sus objetivos básicos o muy reservados. Este libro tratará de demostrar que sin necesidad de conspiraciones o intrigas muy complejas, dichos intereses trabajan fundamentalmente en una misma dirección y en contra de los verdaderos intereses de los pobres del mundo.

Respecto a esto, analizaremos los papeles que desempeñan las corporaciones agroindustriales, los comerciantes poderosos cuyo negocio es la especulación con el alimento y la manipulación de precios, el programa Food for Peace (alimento para la paz) de Estados Unidos, las instituciones internacionales como el Banco Mundial (en el que los gobiernos occidentales tienen las riendas). Los grandes intereses financieros han logrado incluso introducirse en las estructuras mismas de las Naciones Unidas.

Si las soluciones técnicas como la revolución verde, la transferencia de tecnología y el control de la población no pueden resolver el problema del hambre; si la ayuda alimentaria es dirigida en gran medida para mantener en línea los gobiernos de otros estados; si las agroindustrias y otras instituciones transnacionales buscan maneras más sofisticadas para perpetuar los patrones de control colonial en los países subdesarrollados; si, en suma, nada de esto, en conjunto o separado, puede prometer una era de abundancia a la humanidad, ¿qué hacer entonces?

Los únicos países subdesarrollados que han solucionado el problema de los alimentos para su propia gente—o que están en vías de hacerlo—han utilizado algún tipo de planificación centralizada y han desarrollado métodos para que la *gente* participe–toda la gente–en la lucha contra el hambre. Los países del tercer mundo deben producir más dentro de sus propias fronteras. Casi todo el mundo está de acuerdo con esto ahora. Pero si aumentar la producción fuera todo el problema, prácticamente podríamos ya descartar el de la alimentación mundial, puesto que estaríamos bien en camino de irlo resolviendo. Por desgracia, la pregunta que casi nunca se formula es: ¿producir para quién? Mientras no se lleve a cabo una cabal reforma agraria, un reagrupamiento y distribución de recursos a los más pobres, a la mitad más desamparada de la población, los países del tercer mundo podrán seguir aumentando su producción hasta el cansancio, pero el hambre persistirá porque la producción irá a los que ya tienen bastante: al mundo desarrollado o a los ricos del tercer mundo. Pobreza y hambre van siempre de la mano.

Sin embargo, cada vez que las naciones más débiles han tratado de reasignar sus recursos y efectuar una reforma agraria, los poderosos intereses del mundo rico y sus agencias multilaterales lo han impedido. Chile es el ejemplo más reciente pero no el único. La conclusión ineludible es que, no importa cuán arduo sea el camino, los países más hambrientos deben reducir su dependencia de los países occidentales. Y no sólo producir más cultivos alimenticios, sino también distribuirlos de manera más equitativa y permitir que más personas tengan acceso a los recursos que producen alimentos. Qué las élites tercermundistas–nutridas y protegidas por el occidente–puedan ser persuadidas de este hecho sin violencia, y qué los poderes occidentales lo acepten, nadie lo sabe de antemano. Mi opinión es que no lo harán, porque de hecho no pueden. Pero, entonces, hay que ser francos y reconocer que la meta de ellos no es, ni nunca lo ha sido, la de alimentar a los millones de hambrientos y desnutridos de hoy, sino la de perpetuar la pobreza y dependencia por motivos tanto políticos como económicos que ellos consideran "válidos".

Trataré de presentar algunas sugerencias concretas sobre la forma en que la gente consciente de los países industrializados podría organizarse para contrarrestar la fuerza del poder agroindustrial del mundo. Ésta es nuestra tarea si queremos ayudar a liberar a los pobres para que ellos mismos se puedan alimentar.

Si le toma a usted seis horas leer este libro, durante ese mismo lapso, en alguna parte del mundo, 2.500 personas habrán muerto de hambre o de alguna enfermedad relacionada con el hambre.[7]

Reflexiones (5)

Si Susan George realmente logra demostrar los puntos planteados en la introducción a su libro es una pregunta que usted puede contestar si decide leerlo. Pero según su propio conocimiento de las políticas que favorecen a las "compañías grandes", sin duda sería difícil para usted negar que estas políticas sean culpables por al menos una parte de la pobreza que aflige las vidas de un vasto número de seres humanos. La autora de Cómo muere la otra mitad del mundo está consciente del hecho de que, para que las cosas funcionen así, no hace falta ninguna conspiración maligna de parte de los ricos para mantener con hambre a la gente pobre. No obstante, la operación del sistema del mundo actual produce ese resultado, independiente del sentimiento de caridad que pueda llenar los corazones de millones de personas que se beneficien de él. ¿Qué pasa, entonces, para que las acciones aparentemente desconectadas de miles y miles de empresas creen una fuerza opresora tan enfocada y coherente?

Reflexiones (6)

Como puede haber presumido de la lectura del pasaje anterior, Susan George mira con favor los logros de las naciones socialistas del mundo. Hoy, después de la caída del Muro de Berlín, mientras observamos la lucha de China para adaptarse al mercado libre y adoptarlo, es difícil defender las ventajas de la planificación central. Sin embargo, ciertos hechos históricos no pueden ser ignorados. China en verdad logró superar la pobreza absoluta de su pueblo y creó las condiciones para que se alimentaran en un tiempo relativamente corto, al igual que algunos otros países que experimentaron una revolución socialista. Los países comparables, como India y Pakistán, las naciones recientemente emergentes de África y las naciones bien establecidas de Latinoamérica, dejaron de tomar este primer paso esencial. Debe haber, entonces, algunos elementos de las políticas adoptadas, digamos por China, durante los primeros años de la reforma, que pueden enseñar importantes lecciones al resto del mundo. ¿Cómo podemos diferenciar entre los esfuerzos genuinos de la gente del mundo para reorganizar sus vidas, y el funcionamiento de

ideologías rivales que han demostrado su insolvencia, y diseñar políticas que realmente eliminen el hambre mundial?

El segundo conjunto de argumentos que examinaremos aquí, argumentos que también encuentran en el sistema mundial actual las causas de la pobreza, y que luego buscan las soluciones en un nuevo orden económico internacional, son tomados de *La cortina de la pobreza* por Mahbub ul Haq:

> Durante los últimos 18 años, mientras en forma alterna yo practicaba el arte de la planeación económica, y proclamaba mis herejías sobre las estrategias para el desarrollo, también pude observar muy de cerca el funcionamiento del orden económico internacional. De 1960 a 1970, fui miembro de la delegación oficial de Pakistán ante las agencias de ayuda, organizada por la presidencia del Banco Mundial, que se reunía cada año a considerar el desempeño económico de Pakistán y a procurar fondos de ayuda extranjera. Este rito se realizaba con seriedad mortal, los donadores y los beneficiarios anticipaban mutuamente sus movimientos y hacían misteriosos ajustes en las tácticas de las negociaciones, y me dejó una impresión duradera el funcionamiento interno de la diplomacia de la asistencia. Mi relación con el Banco Mundial durante los últimos cinco años ha contribuido a estas reflexiones, pero son temas demasiado recientes y delicados para tratarlos aquí.
>
> Debo decir que al principio yo creía en la ayuda extranjera, y que ésta tenía una importancia crítica para las perspectivas de desarrollo de los países pobres. En los años siguientes sufrí muchas desilusiones con el funcionamiento real de la ayuda extranjera, al igual que con el funcionamiento del orden político, económico y social de los países en desarrollo. Me sentía especialmente preocupado porque la disponibilidad de ayuda extranjera llevaba a adoptar opciones flexibles y una dependencia permanente, aunque a menudo esta ayuda era tan pequeña que solo tenía una importancia secundaria para la perspectiva del crecimiento a largo plazo de los países en desarrollo. También llegué a convencerme cada vez más, como afirmo en el capítulo II, que "los países desarrollados no tienen voluntad ni imaginación" para ofrecer "la cantidad de ayuda extranjera que se requiere para producir un cambio importante en los países en desarrollo en el corto período de una década aproximadamente".[8]
>
> Expresé parte de mi creciente cinismo acerca de la ayuda extranjera con un humor alegre cuando Bárbara Ward me pidió que comentara el Informe 3 de la Comisión Pearson en una conferencia que ella organizó en febrero de 1970:
>
> *El dilema del señor Polanski:*
>
> > Una de las principales deficiencias del Informe de la Comisión Pearson es que, aunque se titula "Socios para el Desarrollo", realmente no define la nueva relación entre los países en desarrollo y el mundo desarrollado. Discutí acerca de esto con mi amigo el señor Polanski. Todo comenzó cuando éste hizo la afirmación muy provocadora de que no ha habido ni habrá una asociación importante o de ayuda entre el mundo desarrollado y los países en desarrollo. Sencillamente yo no podía admitir que su afirmación quedara sin refutar, y declaré que esta asociación no es nueva, y que siempre ha existido y que continuará existiendo. Existió durante los dos últimos siglos como una asociación colonial entre socios iguales, y existe hoy día como una asociación de ayuda entre Estados independientes. La terminología sólo ha cambiado ligeramente: antes se conocía como "la carga del hombre blanco"; hoy día se denomina "la carga de la deuda externa". Admití que lo único que pudo haber cambiado sería que el mundo desarrollado siente impaciencia por terminar con esta sociedad, y esto era enteramente natural y comprensible. Cuando el mundo desarrollado recibía beneficios de la asociación con sus colonias, no parecía tener prisa por terminar una relación mutuamente benéfica. Pero hoy día, que tiene que dar ayuda, es natural que sienta una

ligera impaciencia y que desee que los países en desarrollo maduremos y carguemos con nuestro peso.

También realicé un pequeño ejercicio gracioso para convencer al señor Polanski que esta relación promovía mucho el desarrollo y cooperación internacional. Afirmé, basado en la experiencia de la India y de Pakistán, que cuando estábamos asociados con Inglaterra en el siglo XIX, y este país tuvo un ligero problema para financiar su revolución industrial y transformación estructural, de muy buena gana le ofrecimos nuestro oro, nuestros diamantes y nuestros productos agrícolas a precios insignificantes, y le dijimos que siguiera adelante, y no perdiera la oportunidad de progresar tecnológicamente. Con alegría conservamos nuestra economía agrícola y aplaudimos los grandes avances industriales de nuestro socio. En la terminología moderna, esto se llamaría una transferencia de recursos, pero el mundo en esa época era una comunidad feliz, y nunca hubiéramos imaginado usar estos términos, ni pedirles que nos rindieran cuentas.

El señor Polanski, que es muy poco razonable, quiso saber la magnitud de la transferencia, y yo le mencioné la cifra de 100 millones de dólares—una modesta estimación, debido a la cual quizás me repudien mis colegas economistas en el subcontinente. No pude confirmarle si esta cantidad era el 1% de nuestro PNB de aquella época. De cualquier manera, afirmé que esta suma podría considerarse un préstamo voluntario, al 6% de interés, que ha venido multiplicándose felizmente a través de los años, hasta convertirse hoy día en 410 mil millones de dólares. También le explique que, ya que esta cantidad se duplica cada 12 años, en este momento nos convenía dejarle el préstamo en las manos de Inglaterra, ya que sumaría 820 mil millones de dólares en 1982. Siempre podríamos contar con esa cantidad, si la necesitábamos, para financiar nuestra tardía transformación estructural; pero Polanski, que no entendía los principios básicos de las finanzas internacionales sólidas, insistió en que debíamos exigir que nos pagaran de inmediato. Traté de explicarle que Inglaterra no podía pagarnos, y que, como éramos socios, nosotros tampoco podíamos cobrarle. Si insistiéramos en que nos pagara rápidamente, la comunidad internacional debería ser fiadora de la operación. También le aseguré que en estos asuntos deberíamos ser más generosos, y que por lo menos, tomando en cuenta el ejercicio normal del refinanciamiento, podríamos olvidarnos de 10 mil millones y sólo pedir los restantes 400 mil millones.

Me temo que Polanski no se convenció, y no supe cómo explicarle la fuerza y la lógica inherente de nuestra sociedad para el desarrollo. Y, para mi disgusto descubrí que, cuando yo no estaba mirando, Polanski me quitó mi ejemplar del Informe de la Comisión Pearson y, después del título "Socios para el desarrollo", añadió un gran signo de interrogación.

Desde que expresé los anteriores sentimientos hace cinco años, he tenido tiempo para reflexionar sobre toda la gama de relaciones económicas internacionales entre las naciones ricas y las pobres. Me ha perturbado cada vez más advertir que el mecanismo del mercado internacional está ponderado contra los intereses de las naciones pobres y a menudo les niega la igualdad de oportunidades, lo mismo que les sucede a los sectores más pobres de la sociedad en el orden nacional. Gran parte de mi criterio sobre el orden económico internacional ha sido, de hecho, una extensión de mis ideas, que expreso en la primera parte, sobre la necesidad de reestructurar el orden nacional.

Mi propio criterio sobre las relaciones entre los países industriales y el Tercer Mundo ha sufrido muchas vicisitudes. A menudo he vacilado entre el enfrentamiento y la cooperación, dependiendo de los sucesos del mundo, y generalmente me encuentro atrapado en una curiosa mezcla de ambos, ya que las realidades tácticas son muy complejas. Por temperamento creo que se debe construir un nuevo marco de cooperación mundial mediante un diálogo serio e inteligente

que no considere sagrado el antiguo balance de poder; pero a menudo me desesperan las perspectivas de este diálogo. A veces, parece que la confrontación es un preludio necesario para un diálogo de cooperación. Muchos amigos míos en el Tercer Mundo parecen compartir este estado de ánimo.

A principio de la década de 1970, a muchos nos parecía que el Tercer Mundo necesitaba aislarse y crear su propia política, sin tomar en cuenta las presiones de las naciones ricas. La cortina de la pobreza, que ha separado los dos mundos, parece extenderse más allá de las meras consideraciones económicas. Hay factores políticos, raciales y culturales, que nos separan de las sociedades occidentales, además de nuestra común herencia de sufrimiento. El ejemplo de China, que hizo esto hace dos décadas, y que hoy surge del aislamiento que impuso y recibe al aplauso respetuoso hasta de los elementos conservadores de la sociedad norteamericana, nos causa una gran tentación de realizar la misma experiencia en escala mayor. Sin embargo, reflexionando más a fondo, puede ser un camino peligroso. Requeriría cierto tipo de disciplina económica y política, y adoptar políticas de autosuficiencia colectivas y nacionales que quizá solo podrían aplicar unos cuantos países, pero seríamos muy idealistas si supusiéramos que todas las naciones del Tercer Mundo lo lograran al mismo tiempo. En el futuro pueden producirse compulsiones para seguir este camino, pero el Tercer Mundo no parece estar listo en este momento.

En 1972 comencé a convencerme de que las naciones ricas confundían la debilidad a corto plazo del poder del poder de negociar del Tercer Mundo con una impotencia permanente. En esa época empecé a afirmar que las naciones deberían "organizar su débil poder para arrancarles importantes concesiones a las naciones ricas y hacer arreglos para una transferencia genuina de recursos". Abogué por el uso de técnicas de negociaciones colectivas para que el Tercer Mundo elevara los precios de sus recursos no renovables, negociara una solución de sus deudas pasadas, e iniciara una demanda por la explotación de los recursos de propiedad común de la humanidad, como los océanos y el espacio, y se promulgara un impuesto internacional al consumo de las naciones ricas.

Estos puntos de vista causaron conmoción en el mundo occidental en aquella época; pero en su conjunto fueron tomados muy a la ligera. Después de todo ¿dónde estaba el poder real del Tercer Mundo de negociar colectivamente por el que yo abogaba con tanta pasión? En parte fue en defensa propia que repetí este tema básico en otro discurso en 1973; afirmé que si las naciones ricas no se sintieran tan terriblemente complacidas con los desarrollos a corto plazo, y si estuvieran preparadas para considerar la situación en una perspectiva a largo plazo, comprenderían que "habrá un cambio dramático en el equilibrio del poder entre las naciones desarrolladas y en desarrollo en el curso de las próximas décadas". Cité muchos argumentos en apoyo de esto, las tendencias demográficas, la proliferación de las armas nucleares y el control de los recursos naturales. Muchos de estos argumentos los reproduzco en el capítulo IX. En mi ansiedad por demostrar mi punto básico, también me di el lujo de exagerar: "Creo que la mayoría de la gente en los países desarrollados mira al revés en el telescopio estos problemas. Afirma que, aunque el orden internacional puede ser injusto, el Tercer Mundo debe resignarse con éste y encontrar su lugar. Creo que no comprende que el Tercer Mundo será el futuro orden internacional, y que los países desarrollados deberán empezar hoy día a crear políticas para encontrar un acomodo razonable a éste". Este discurso lo pronuncié en los primeros días de noviembre de 1973, exactamente unas cuantas semanas antes de que los miembros de la OPEP cuadricularan el precio del petróleo mediante una acción colectiva. En abril de 1974, las naciones del Tercer Mundo dieron el grito de guerra de un nuevo orden económico internacional.

Fue interesante observar la reacción de las naciones industriales ante la demanda de un nuevo orden. Al principio rechazaron este concepto con indiferencia, como si fuera solo retórica. Creyeron que el Tercer Mundo había perdido la cabeza, envalentonado con el éxito de la OPEP, y que no comprendía que el petróleo era un caso único. Algunos de sus portavoces trataron de burlarse de la demanda de una mayor justicia social en el nivel internacional definiéndola como una resaca del "socialismo inglés", y que afirmaron que no era un truco muy inteligente que las naciones del Tercer Mundo intentaran alejar la intención de su desorden doméstico y concentrarla

en los problemas externos. Los países en desarrollo no contribuyeron mucho a su causa, porque dieron la impresión en esa época de que solo intentaban arrancarles unas cuantas concesiones a las naciones ricas, y porque no establecieron un concreto de prioridades en su agenda de discusiones, pero eran los primeros días de su nuevo sindicalismo. La primera tarea era gritar, proponer lemas, romper los vidrios de algunas ventanas. El diálogo más serio sólo podría establecerse posteriormente.

Se dieron varios acontecimientos prometedores en la VI y VII Sesiones Especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas en abril de 1974, y en septiembre de 1975, respectivamente. Las naciones ricas empezaron a comprender que el mecanismo del mercado internacional no funcionaba equitativamente para todos los países—para los ricos y los pobres, los grandes y los pequeños, los fuertes y los débiles. Además, les impresionó la unidad política y la elocuencia razonable del Tercer Mundo en los foros de las Naciones Unidas. En cualquier caso, los países europeos mostraron más voluntad de llegar a un arreglo con las naciones del Tercer Mundo, pues comprendieron su vulnerabilidad y su dependencia de las materias primas de los países en desarrollo, y mostraron mayor sentido de la historia. Estados Unidos aceptó, con reticencias, pero a la vez con seguridad, la perspectiva de entablar negociaciones serias con el Tercer Mundo, debido a la falta de alternativas decentes y por temor a perder el apoyo de sus aliados europeos si persistían en su actitud negativa. La culminación de este proceso fue el hábil discurso del Secretario de Estado americano, Henry Kissinger, pronunciado en septiembre de 1975, en la Sesión Especial de la Naciones Unidas, en el que hizo varias proposiciones específicas para que se recobrara el equilibrio económico mundial, e indicó la buena voluntad de las naciones industriales para entrar en una nueva era de negociaciones con el Tercer Mundo para reestructurar punto por punto las instituciones mundiales. Desde luego, las proposiciones específicas no fueron lo más importante de su discurso, ya que muchas fueron deliberadamente vagas y no se veían acompañadas de seguridades de un financiamiento adicional. Lo verdaderamente importante fue que Estados Unidos lentamente comenzaba a llegar a la conclusión de que no podía evitarse por mucho tiempo un diálogo metódico con las naciones para establecer un nuevo orden.

En esa época, mientras las naciones ricas gradualmente tomaban una resolución, en el Tercer Mundo había la preocupación de que el movimiento por un nuevo orden económico internacional se encauzara por canales falsos. En gran parte considerábamos este movimiento la aurora de un nuevo sindicalismo internacional de las naciones pobres y que el Tercer Mundo manifestaba que en el futuro tendría negociaciones colectivas con los países desarrollados. Sin embargo, era muy importante definir claramente, de antemano, lo que se negociaría y con qué medios específicos. Desde luego, comprendíamos que básicamente era una lucha política, pero en algún momento, los sindicatos deben enviar a sus negociadores a forjar en privado arreglos vigorosos y convenios delicados. El Tercer mundo debía prepararse para esto.

En particular, era necesario tener una perspectiva adecuada de algunos de los principales problemas. La demanda de un nuevo orden aún se consideraba un conjunto de concesiones específicas que las naciones ricas debían hacer a las pobres. Creíamos que se tenía un concepto totalmente equivocado de la naturaleza inherente de las demandas de una reestructuración fundamental de las antiguas relaciones de dependencia, y también que se interpretaban equivocadamente las fuerzas históricas. Creíamos que se encontraba en juego la igualdad de oportunidades, y no la igualdad de ingresos. El paralelismo con las reformas en el orden nacional era tan obvio—y aceptado por las naciones ricas—que no pude resistir a llamar la atención sobre esto:

> Si nos guiamos por la historia, creo que estamos en el umbral de un punto crítico histórico. En el nivel nacional se alcanzó éste en Estados Unidos en la década de 1930, cuando el Nuevo Trato elevó a la clase trabajadora a la calidad de socio para el desarrollo y la aceptó como una parte esencial de la sociedad de consumo. En el nivel internacional aún no hemos logrado este avance filosófico: que el desarrollo de las naciones pobres se considere un elemento esencial en el progreso continuo de los países

ricos, y que sus intereses se consideren complementarios y compatibles, y no opuestos e irreconciliables. Sin embargo, quizá estamos cerca de ese puente filosófico...

Es importante que la demanda actual de los países en desarrollo de un nuevo orden económico internacional se vea en su perspectiva correcta:

Primero, el objetivo básico del nuevo sindicato de las naciones pobres es lograr un Nuevo Trato mediante negociaciones colectivas con las naciones ricas. La esencia de este Nuevo Trato es obtener una mayor igualdad de oportunidades y seguridad de conseguir el derecho de sentarse como iguales alrededor de las mesas de negociaciones mundiales. No se exige una redistribución en gran escala del ingreso y la riqueza del pasado: de hecho, aunque se sumaran todas las demandas, no excederían el 1% del PNB de las naciones ricas. Sin embargo, lo que realmente se requiere es redistribuir las futuras oportunidades de crecimiento.

Segundo, la demanda de un nuevo orden económico internacional debe considerarse un movimiento, una parte de un proceso histórico, que se logrará con el tiempo, y no con una sola serie de negociaciones. Como los movimientos de independencia política de las décadas de 1940 y 1950, el movimiento por un nuevo orden económico probablemente dominará en las próximas décadas y no podrá ser desechado con indiferencia por las naciones ricas.

Tercero, los tratos que se logren deben equilibrar los intereses de las naciones ricas y de las pobres. Las primeras deberán evaluar cuidadosamente los costos de las perturbaciones y compararlos con los de la adaptación, y considerar que cualquier costo imaginable de un nuevo trato será una proporción muy pequeña de su futuro crecimiento en un marco de cooperación pacífica. Las naciones pobres deberán reconocer que, en un mundo interdependiente, si dañan las perspectivas de crecimiento de las naciones ricas dañarán sus propias oportunidades de lograr un trato mejor.

Al mismo tiempo que tratábamos de darle una perspectiva correcta a la demanda de un nuevo orden, en el Tercer Mundo nos interesaba que se estableciera una estrategia de negociaciones a largo plazo, que definiera unas cuantas áreas de prioridades y equilibrara los intereses de las naciones ricas y de las pobres para tener una oportunidad razonable de que fuera aceptada e implantada. Insistí en este tema en varios foros: en una conferencia en Rensselaerville, Nueva York, en mayo de 1975; como participante en un grupo de 20 especialistas para redactar el Informe Tinbergen sobre un nuevo orden económico (junio de 1975); como presidente del Grupo Especial del Foro del Tercer Mundo sobre el mismo tema.

El establecimiento de un nuevo orden económico internacional debe considerarse parte de un proceso histórico que durará varios años, y no algo que pueda lograrse con un solo conjunto de negociaciones....

Creemos posible hacer proposiciones que equilibren los intereses a largo plazo de los países desarrollados y del Tercer Mundo y que, por ello, sean aceptables para toda la comunidad internacional. Por ejemplo, la seguridad de las ganancias para los países productores puede equilibrarse con la seguridad de los suministros para los países consumidores. Una mayor participación en los beneficios para los gobiernos anfitriones puede hermanarse con seguridades a largo plazo de que se protegerán las inversiones de las compañías trasnacionales. La democratización de las instituciones financieras internacionales puede realizarse de tal manera que aumente el poder de voto del Tercer Mundo sin que las naciones ricas pierdan el interés en esto....

...Creemos que los intereses a más largo plazo de las naciones ricas y de las pobres son compatibles en un mundo que se reduce rápidamente, pero esta mutualidad de intereses debe basarse en un nuevo concepto de una asociación creativa, y no en los

antiguos patrones de dependencia; en un punto de vista dinámico de la interdependencia futura, y no sólo en una imagen retocada de las antiguas relaciones.

Una de las cuestiones más delicadas es la que se refiere a los motivos y a las actitudes de nuestras sociedades. Nos preocupa más a nosotros que a nuestros amigos del mundo desarrollado que las naciones del Tercer Mundo utilicen el lema de un nuevo orden económico internacional para eludir las rudas decisiones económicas y políticas en el nivel interno. Después de todo, la tarea real del desarrollo debe empezar en el interior. Ningún grado de agitación internacional puede ocultar este hecho; ninguna cantidad de recursos internacionales transferidos puede sustituir las decisiones nacionales sobre las reformas básicas. Los intelectuales del Tercer Mundo se enfrentan a un cruel dilema. Si hacen hincapié en las reformas del orden nacional antes de que se realice en el campo internacional, corren el riesgo de ofrecer una excusa cómoda para que las naciones ricas pospongan las discusiones serias sobre la reforma del presente orden mundial, y también de perder el apoyo de sus gobiernos nacionales. Sin embargo ¿qué puede lograrse con una mayor igualdad de oportunidades en el orden internacional, si esto mismo se niega a la gran mayoría en el nivel nacional? ¿Qué crédito tendría la demanda de un nuevo orden internacional si persiste un grave desequilibrio en el campo nacional? Con esto en mente tratamos de colocar este problema en su perspectiva adecuada en el Informe del Foro del Tercer Mundo:

> Estamos convencidos de que la tarea de desarrollar nuestras sociedades es esencialmente nuestra responsabilidad. Debemos realizar las reformas institucionales internas necesarias para este fin. No intercedemos por nuestras sociedades para que encuentren una disculpa cómoda en el orden internacional para la falta de progreso en el frente interno; tampoco esperamos que el mundo exterior asuma nuestras responsabilidades. Creemos en una política de autosuficiencia para el Tercer Mundo que se extienda a todos los campos de la actividad económica, y no sólo al comercio. De hecho las reformas en el orden internacional carecerían de sentido, y a menudo sería imposible obtenerlas, sin las reformas correspondientes en el nivel nacional.
>
> Sin embargo, al mismo tiempo las actuales estructuras institucionales internacionales deben examinarse de nuevo totalmente, ya que sistemáticamente discriminan a nuestras sociedades y les niegan la igualdad básica de oportunidades a la que tienen derecho.

Con este telón de fondo ideológico la VII Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas se efectuó en Nueva York, en septiembre de 1975, para discutir el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. El estado de ánimo en ambas partes era más conciliador esta vez que en la anterior discusión en abril de 1974. No se lograron soluciones definitivas; tampoco se intentaron ni se consiguieron avances importantes, pero por lo menos se definieron y se aceptaron unas cuantas áreas para negociar. Se había iniciado un diálogo ordenado entre las naciones ricas y las pobres. Estos son algunos acuerdos específicos que se intentaron lograr en esta Sesión:

- conseguir medios de financiamiento internacionales adecuados para tener reservas estabilizadoras para lograr precios estables, remunerativos y justos;
- lograr medios sustancialmente mejores para un financiamiento compensatorio para las fluctuaciones de ingresos por exportaciones;
- reducir o eliminar las barreras no arancelarias y continuar el Plan General de Preferencias;
- aumentar sustancialmente la ayuda financiera y hacer que su corriente sea previsible, continua y que obtenga cada vez más apoyo;
- los países desarrollados deben confirmar su compromiso permanente con el objetivo de 0.7% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo y convenir en alcanzarla en 1980;

- establecer un vínculo entre los derechos especiales de giro y la ayuda para el desarrollo;
- respaldar un aumento sustancial del capital del Grupo del Banco Mundial y los recursos de IDA;
- la UNCTAD debe considerar la necesidad y la posibilidad de convocar, tan pronto como sea posible, una conferencia de los principales países donantes, deudores y acreedores para crear medios y arbitrios para mitigar el peso de la deuda;
- el Comité para el Desarrollo debe formular proposiciones para facilitar el acceso en condiciones favorables al mercado internacional de capitales;
- el papel de las reservas monetarias nacionales debe reducirse, y los derechos especiales de giro deben convertirse en la reserva activa más importante del sistema monetario internacional para conseguir un mayor control internacional de la creación de liquidez y su distribución equitativa;
- respaldar el propuesto Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, con recursos iniciales de mil millones de derechos especiales de giro;
- aceptar el principio de una meta mínima de ayuda en alimentos y establecer una meta de 10 millones de toneladas para la temporada 1975-76.

Estos acuerdos no eran especialmente espectaculares. Muchos ya se habían expuesto en conferencias anteriores, pero el espíritu conciliador en ambas partes fue notable. A menudo se aceptaban vagas negociaciones para iniciar el proceso del diálogo y no arriesgarse a graves interrupciones en la comunicación. Sólo los sucesos de los próximos años mostrarán hasta qué grado los actos responderán a las buenas intenciones, y si el espíritu conciliador durará o se desvanecerá nuevamente en recriminaciones y enfrentamientos mutuos.[9]

Reflexiones (7)

La lectura de los comentarios penetrantes y esperanzados de Mahbub ul Haq después de tantos años, durante los cuales la lobreguez del orden internacional se ha ido profundizando progresivamente, solo puede causar profunda tristeza. Son numerosas las causas inmediatas del fracaso en establecer un orden justo, y ahora usted debe poder señalar muchas de ellas. Una afirmación tomada del pasaje anterior merece especial atención en el contexto de toda la cuestión de la dependencia y el sistema mundial:

> Los intelectuales del Tercer Mundo se enfrentan a un cruel dilema. Si hacen hincapié en las reformas del orden nacional antes de que se realice en el campo internacional, corren el riesgo de ofrecer una excusa cómoda para que las naciones ricas pospongan las discusiones serias sobre la reforma del presente orden mundial, y también de perder el apoyo de sus gobiernos nacionales. Sin embargo ¿qué puede lograrse con una mayor igualdad de oportunidades en el orden internacional, si esto mismo se niega a la gran mayoría en el nivel nacional? ¿Qué crédito tendría la demanda de un nuevo orden internacional si persiste un grave desequilibrio en el campo nacional?[10]

¿Puede usted comentar sobre la naturaleza de este dilema y sugerir alguna salida?

Capítulo 9

Otro hilo de pensamiento que se tejió gradualmente en el discurso de desarrollo durante las primeras décadas de la empresa global estuvo relacionado con el llamado movimiento de tecnología apropiada. El debate sobre la naturaleza de la tecnología, sus beneficios, y sus efectos nocivos, es viejo y comenzó mucho antes de la segunda mitad del siglo XX. Pero en el campo de desarrollo, la cuestión de tecnología, que había sido traído al primer plano del pensamiento por la Revolución Verde, no recibió un análisis cuidadoso hasta los años 70. La persona cuyas contribuciones al movimiento sobresalen sobre las demás es E. F. Schumacher, especialmente conocido por su famoso libro *Small is Beautiful [Lo pequeño es hermoso]*. En ese libro el poderoso análisis de Schumacher tiene una dimensión teórica y un diseño para seguir en la práctica. Al nivel del pensamiento, presentó una crítica muy convincente del paradigma económico existente—como indica el subtítulo del libro *Economics as if People Mattered [Economía como si importara la gente]*. Es conveniente realizar un breve análisis de algunas de sus ideas.

> Uno de los más funestos errores de nuestra época consiste en creer que "el problema de la producción" se ha resuelto. Esta creencia no está arraigada solamente en la gente que no tiene nada que ver con la producción (y por lo tanto sin contacto profesional con los hechos) sino que también es sostenida virtualmente por todos los expertos, los magnates de la industria, los que dirigen la economía de los gobiernos del mundo, los economistas académicos (y los no tan académicos), por no mencionar a los periodistas económicos. Todos ellos pueden no estar de acuerdo en muchas cosas, pero en lo que sí están de acuerdo es en que el problema de la producción se ha solucionado, en que la especie humana ha alcanzado, por fin, la mayoría de edad. Para las naciones ricas, dicen, la tarea más importante actualmente es "la educación para el esparcimiento" mientras que para las naciones pobres lo es la "transferencia de tecnología".
>
> El surgimiento de este error, tan tremendo como firmemente arraigado, está estrechamente vinculado a los cambios filosóficos, por no decir religiosos, en la actitud del hombre hacia la naturaleza en los últimos tres o cuatro siglos. Tal vez debería decir: la actitud del hombre *occidental* hacia la naturaleza. Pero dado que todo el mundo está sufriendo un proceso de occidentalización, la afirmación más general parece ser justificada...
>
> La ilusión de poderes ilimitados, alimentada por los asombrosos adelantos científicos y técnicos, ha producido como consecuencia la ilusión de haber resuelto el problema de la producción. Esta ilusión está basada en la incapacidad para distinguir entre lo que es renta y lo que es capital, justo donde esta distinción importa más. Todos los economistas y hombres de negocios están familiarizados con esta distinción y la aplican conscientemente y con considerable sutileza en todos los asuntos económicos—salvo donde ella es realmente importante: allí donde se trata del capital irremplazable que el hombre no ha creado sino simplemente descubierto y sin el cual nada puede hacer.
>
> Un hombre de negocios no consideraría que una determinada empresa ha resuelto sus problemas de producción y llegado a ser viable, si comprueba que la misma está consumiendo rápidamente su capital. ¿Cómo podríamos descuidar entonces este hecho tan vital cuando se trata de la economía de esta empresa realmente grande, la nave espacial tierra y, en particular, de las economías de sus pasajeros ricos?...
>
> Comencé diciendo que uno de los más graves errores de nuestra época es la creencia de que el problema de la producción está solucionado. Esta ilusión, sugería, se debe principalmente a nuestra incapacidad para reconocer que el sistema industrial moderno, con toda su sofisticación

intelectual, consume las bases mismas sobre las cuales se ha levantado. Para usar el lenguaje de los economistas, vive del sistema de capital irremplazable al que alegremente se lo considera una renta. Especifiqué tres categorías para tal capital: los combustibles fósiles, los márgenes de tolerancia de la naturaleza y la substancia humana. Inclusive si alguno de mis lectores rehusara aceptar las tres partes de mi argumento, sugeriría que cualquiera de las tres es suficiente para corroborar mis tesis.

¿Y cuál es mi tesis? Simplemente, que nuestra más importante tarea es salir de la pendiente por la que nos deslizamos. ¿Y quién puede emprender tal tarea? Pienso que cada uno de nosotros, sea viejo o joven, fuerte o débil, rico o pobre, influyente o no. Hablar del futuro sólo es útil cuando conduce a la acción *ahora*. ¿Qué es lo que podemos hacer *ahora* si todavía estamos insistiendo en la postura de que "nunca estuvimos mejores que ahora"? Por lo menos—que ya es mucho—debemos entender el problema en su totalidad y comenzar por ver la forma en que se puede desarrollar un nuevo estilo de vida, con nuevos métodos de producción y nuevas pautas de consumo, un estilo de vida diseñado para la permanencia. Daré sólo tres ejemplos preliminares: en agricultura y horticultura podemos interesarnos en el perfeccionamiento de métodos de producción que sean biológicamente sanos, en el mejoramiento de la fertilidad del suelo y en producir salud, belleza y solidez. Entonces la productividad se cuidará a sí misma. En la industria podemos interesarnos en la evolución de tecnología de pequeña escala, relativamente no violenta, "tecnología con rostro humano", de modo que la gente tenga la oportunidad de disfrutar mientras trabaja, en lugar de trabajar sólo para recibir el sobre con su salario y esperar sólo el momento del esparcimiento para poder disfrutar, éste último no siempre con mucha convicción. En la industria—y sin duda la industria lleva el paso de la vida moderna—podemos interesarnos en nuevas formas de asociación entre administración y trabajadores, inclusive en nuevas formas de propiedad común.

A menudo oímos decir que estamos entrando en la era de la "sociedad de aprendizaje". Esperamos que esto sea cierto. Todavía tenemos que aprender a vivir en paz, no sólo con nuestro prójimo sino también con la naturaleza y sobre todo con las Autoridades Superiores que han creado la naturaleza y a nosotros mismos, porque, sin duda, nosotros no hemos aparecido por accidente, ni tampoco nos hemos creado a nosotros mismos...

En resumen, podemos decir actualmente que el hombre es demasiado inteligente como para ser capaz de sobrevivir sin sabiduría. Nadie trabaja realmente por la paz, salvo que esté trabajando básicamente por la restauración de la sabiduría. La afirmación que "lo sucio es útil y lo bello no lo es" es la antítesis de la sabiduría. La esperanza de que la búsqueda de bondad y virtud puede ser pospuesta hasta que hayamos alcanzado la prosperidad universal y que con la búsqueda testaruda de la riqueza, sin preocuparnos acerca de cuestiones morales y espirituales, podríamos establecer la paz sobre la tierra, es una esperanza irreal, anticientífica e irracional. Cuando el nivel de éxito era menor, podíamos temporalmente excluir la sabiduría de la economía, la ciencia y la tecnología, pero ahora que hemos alcanzado un alto nivel prosperidad, el problema de la verdad espiritual y moral ocupa la posición central.

Desde un punto de vista económico, el concepto principal de la sabiduría es la permanencia. Debemos estudiar la economía de la permanencia. Nada tiene sentido económico salvo que su continuidad a largo plazo puede ser proyectada sin incurrir en absurdos. Puede haber "crecimiento" hacia un objetivo limitado, pero no puede haber crecimiento ilimitado y generalizado. Como Gandhi dijo, es muy probable que "la tierra proporcione lo suficiente para satisfacer las necesidades de cada hombre pero no la codicia de cada hombre ". La permanencia es incompatible con una actitud depredadora que se regocija en el hecho de que "los que eran lujos para nuestros padres han llegado a ser necesidades para nosotros".

El fomento y la expansión de las necesidades es la antítesis de la sabiduría. Es también la antítesis de la libertad y de la paz. Todo incremento en las necesidades tiende a incrementar la dependencia de las fuerzas exteriores sobre las cuales uno no puede ejercer ningún control y, por

lo tanto, aumenta el temor existencial. Solo reduciendo las necesidades puede uno lograr una reducción genuina de las tensiones que son causa última de la contienda y de la guerra.

La economía de la permanencia implica un profundo cambio en la orientación de la ciencia y la tecnología. Estas tienen que abrir sus puertas a la sabiduría y, de hecho, incorporar sabiduría en su estructura misma. "Soluciones" científicas o técnicas que envenenan el medio ambiente o degradan la estructura social y al hombre mismo, no son beneficiosas, no importa cuán brillantemente hayan sido concebidas o cuán grande sea su atractivo superficial. Máquinas cada vez más grandes, que incluyen cada vez mayores concentraciones de poder económico y ejercen una violencia cada vez mayor sobre el medio ambiente no representan progreso, son la negación de la sabiduría. La sabiduría requiere una nueva orientación de la ciencia y la tecnología hacia lo orgánico, lo amable, lo no-violento, lo elegante y lo hermoso. La paz, como a menudo se ha dicho es indivisible. ¿Cómo podría, entonces, construirse la paz sobre una base hecha de ciencia imprudente y tecnología violenta? Debemos buscar una revolución de la tecnología que nos dé invenciones y maquinarias que inviertan las tendencias destructivas que ahora nos amenazan a todos.

¿Qué es lo que realmente necesitamos de los científicos y tecnólogos? Yo contestaría: Necesitamos métodos y equipos que sean:

- suficientemente baratos de modo que estén virtualmente al alcance de todos;
- apropiados para utilizarlos a escala pequeña; y
- compatibles con la necesidad creativa del hombre.

De estas tres características nacen la no-violencia y una relación entre el hombre y la naturaleza que garantiza la permanencia. Si solo una de estas tres es descuidada, las cosas muy probablemente irán mal...

Existe un acuerdo universal por el cual se acepta que el trabajo humano es una fuente fundamental de riqueza. Ahora bien, el economista moderno ha crecido en la enseñanza de que el trabajo ha de considerarse poco menos que un mal necesario. Desde el punto de vista del empleador es simplemente un elemento de coste que ha de ser reducido a un mínimo, si no puede ser eliminado totalmente y ser reemplazado, digamos, por la automatización. Desde el punto de vista del trabajador, es una "desutilidad". Trabajar es sacrificar tiempo libre y el confort y el salario viene a ser una suerte de compensación por el sacrificio. De aquí que el ideal, desde el punto de vista del empleador, es tener una producción sin empleados mientras que, para el trabajador, es ideal obtener un ingreso sin tener un empleo.

Las consecuencias de estas dos actitudes, en la teoría y en la práctica son, obviamente, de un alcance extremadamente largo. Si el ideal con respecto al trabajo es liberarse de él, todo método que "reduce el peso de trabajo" es una cosa buena. Fuera de la automatización, el método más eficaz es la llamada "división de trabajo" y el ejemplo clásico es la fábrica de alfileres elogiada por Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones*. Aquí no se trata de especialización ordinaria, que el hombre ha practicado desde tiempo inmemorial, sino de dividir todo proceso completo de producción en pequeñas partes, de manera que el producto final pueda ser producido a gran velocidad sin que nadie haya tenido que contribuir con más de un insignificante movimiento de sus miembros y, en muchos casos, sin entrenamiento alguno.

El punto de vista budista considera la función del trabajo por lo menos en tres aspectos: dar al hombre una posibilidad de utilizar y desarrollar sus facultades; ayudarle a liberarse de su egocentrismo, uniéndolo a otras personas en una tarea común; y producir los bienes y servicios necesarios para la vida decente. Las consecuencias que se derivan de esta perspectiva son interminables. Sería poco menos que criminal organizar el trabajo de tal manera que llegue a ser algo sin sentido, aburrido, que embobece y exaspera al trabajador; eso indicaría una mayor preocupación por las mercancías que por la gente, una diabólica falta de compasión y un grado de

inclinación hacia el lado más primitivo de la existencia que destruye el alma. Igualmente, esforzarse por el ocio como una alternativa para el trabajo sería considerado como una mala interpretación completa de una de las verdaderas básicas de la existencia humana, es decir, que el trabajo y el ocio son partes complementarias de un mismo proceso vital y no pueden ser separadas sin destruir el gozo del trabajo y la felicidad del ocio...

Mientras que el materialista está particularmente interesado en las mercancías, el budista está más interesado en la liberación. Sin embargo, el budismo es "El Camino Medio" y, por lo tanto, de ninguna manera se opone al bienestar físico. No es la riqueza que impide la liberación sino el apego a ella, tampoco lo es el goce de las cosas placenteras sino él desearlas incontrolablemente. La clave de la economía budista, por lo tanto es la simplicidad y no la violencia. Desde el punto de vista de un economista, la maravilla de la forma budista de vida es la extremada racionalidad de su modelo: medios sorprendentemente pequeños que conducen a resultados extraordinariamente satisfactorios.

Esto es muy difícil de entender para el economista moderno. Está acostumbrado a medir el "nivel de vida" por medio del consumo anual, suponiendo siempre que un hombre que consume más está "en mejores condiciones" que otro que consume menos. Un economista budista consideraría este enfoque excesivamente irracional: ya que el consumo es meramente un medio para el bienestar humano, el fin debería ser la obtención de un máximo bienestar con un mínimo de consumo. De esta manera, si la finalidad de la vestimenta es obtener una temperatura confortable y una apariencia atractiva, la tarea consiste en lograr este propósito con el menor esfuerzo posible, es decir, con la menor destrucción anual de tela y con la ayuda de diseños que requieren el menor esfuerzo posible para realizarlos. Cuanto menor sea el esfuerzo mayor será el tiempo y las fuerzas reservadas para la creatividad artística. Por ejemplo, sería altamente antieconómico desear una confección complicada, como en el occidente moderno, cuando se puede obtener un efecto mucho más hermoso mediante un arreglo adecuado sin cortar la tela. Sería el colmo de la tontería fabricar un material de tal forma que se gaste pronto y el colmo de la barbaridad hacer cualquier cosa fea, desaliñada o despreciable. Lo que acaba de decirse de la vestimenta puede aplicarse igualmente a cualquier necesidad humana. La propiedad y el consumo de mercancías es un medio para lograr un fin, y la economía budista es el estudio sistemático de cómo lograr fines dados con un mínimo de medios...[1]

Reflexiones (1)

Las ideas presentadas tan elocuentemente en los extractos que hemos seleccionado para usted no pueden ser descartadas casualmente. No son lemas ensartados de una manera atractiva, como la costumbre de gran parte del comentario social de la actualidad. Schumacher planteó preguntas fundamentales acerca de las mismas suposiciones que fundamentan la empresa de desarrollo y, sea que estemos de acuerdo con él o no, hay que tomar en serio su análisis. De hecho será imposible que el campo de desarrollo salga de su actual estancamiento a menos que encuentre una alternativa satisfactoria para el modelo de consumo que se promueve tan agresivamente, el llamado mercado libre. Obviamente no podemos esperar que usted produzca la solución para un problema tan monumental. Lo que sí podemos pedir, sin embargo, es que explore con algún grado de rigor, las implicaciones de los enfoques de consumo que difieren radicalmente de la norma generalizada de la actualidad. Los conceptos de sabiduría y sencillez que describe Schumacher parecen ser un buen punto de partida para dicha exploración.

Algunas de las observaciones más perspicaces de Schumacher tienen que ver con la cuestión de tamaño:

Yo he sido educado de acuerdo a la interpretación de la historia que sugería que en el principio era la familia, luego las familias se juntaron y dieron lugar a la formación de tribus, más tarde un cierto número de tribus constituyeron una nación, varias naciones formaron una "unión" o "Estados Unidos" de esto o este otro y, finalmente, se podría esperar un Gobierno Mundial. Desde que escuché esta historia plausible tomé un especial interés en el proceso, pero no pude evitar el notar que lo opuesto parecía ser lo que estaba sucediendo: una proliferación de estados nacionales. La Organización de las Naciones Unidas comenzó hace unos veinticinco años con alrededor de sesenta miembros, ahora son más del doble y el número sigue creciendo. En mi juventud este proceso de proliferación se llamaba "balcanización" y se le consideraba como algo realmente malo. A pesar de que todos decían que era malo ha estado ocurriendo alegremente durante los últimos cincuenta años en la mayor parte del mundo. Las unidades grandes tienden a subdividirse en unidades pequeñas. Este fenómeno, tan ridículamente opuesto a lo que me habían enseñado, sea que lo aprobemos o no, por lo menos, no debería pasar desapercibido.

En segundo lugar, fui educado de acuerdo con la teoría de que para que un país fuese próspero tenía que ser grande (cuando más grande mejor). Esto también parecía bastante plausible. Miremos a lo que Churchill llamaba "los principados de pumpernickel" de la Alemania antes de Bismarck y luego miremos al Reich de Bismarck. ¿No es verdad que la gran prosperidad de Alemania se hizo una realidad posible sólo a través de esta unificación? De cualquier forma, los suizos de habla alemana y los austriacos de habla alemana que no se unieron tuvieron igual éxito económico y si hiciéramos una lista de los países más prósperos del mundo encontraremos que la mayoría de ellos son muy pequeños, mientras que una lista de los países más grandes del mundo nos mostraría que la mayoría de ellos son realmente muy pobres. Aquí, de nuevo, hay tema para reflexionar.

En tercer lugar, fui educado en los principios de la teoría de las "economías de escala", según la cual con las industrias y compañías sucede igual con las naciones, que hay una tendencia irresistible, dictada por la tecnología moderna, a tener unidades cada vez más grandes. Ahora bien, es cierto que hoy hay más organizaciones grandes y probablemente también organizaciones más grandes que nunca antes en la historia, pero el número de unidades pequeñas también está creciendo, de ninguna manera está declinando, en países tales como Gran Bretaña y Estados Unidos y muchas de estas unidades pequeñas son altamente prósperas y proporcionan a la sociedad la mayoría de los avances realmente fructíferos. De nuevo, no es nada fácil reconciliar la teoría y la práctica y la situación del tema del tamaño es realmente desconcertante para todo aquel que se haya formado sobre la base de estas tres teorías...

Analicemos ahora nuestro tema desde otro ángulo y preguntemos qué es lo que en realidad se *necesita*. En los asuntos de los hombres siempre parece haber la necesidad simultánea de por lo menos dos cosas, las que, a todas luces, parecen ser incompatibles y excluirse la una a la otra. Siempre necesitamos a la vez libertad y orden. Necesitamos la libertad de montones y montones de pequeñas unidades autónomas y al mismo tiempo el orden global de la unidad y coordinación a gran escala. Cuando lo que se requiere es la acción necesitamos, obviamente, unidades pequeñas, porque la acción es un asunto altamente personal y uno no puede contactar más que un número muy limitado de personas al mismo tiempo. Pero cuando de lo que se trata es del mundo de las ideas, los principios o la ética, de la indivisibilidad de la paz o de la ecología, necesitamos reconocer la unidad de la raza humana y basar nuestra acción sobre este reconocimiento. Si deseamos expresarlo de una manera distinta diremos que es verdad que todos los hombres somos hermanos, pero también es verdad que en nuestras relaciones personales podemos, de hecho, ser hermanos sólo de unos pocos y es entonces cuando se nos exige un mayor sentido de hermandad hacia ellos que aquél que podríamos sentir por la humanidad como un todo. Todos conocemos a gente que habla mucho acerca de la fraternidad universal mientras trata a sus propios vecinos como enemigos, y también conocemos a gente que, de hecho, tiene relaciones excelentes con todos sus vecinos mientras esconde, al mismo tiempo, horribles prejuicios acerca de los grupos humanos que se encuentran fuera de su círculo particular.

Lo que deseo enfatizar es la *dualidad* de las exigencias humanas cuando de lo que se trata es del problema del tamaño: no hay una respuesta *única*. El hombre necesita muchas estructuras

distintas para sus distintos propósitos, las pequeñas y las grandes, algunas reservadas y otros generales. Pero la gente encuentra muy difícil el mantener en sus mentes al mismo tiempo dos tipos de verdades aparentemente opuestas. Siempre tienden a reclamar una solución final, como si en la vida real pudiera haber una solución final aparte de la muerte. Para el trabajo constructivo, la principal tarea es siempre el restablecimiento de cierta suerte de equilibrio. Hoy, sufrimos una idolatría del gigantismo casi universal. Por tanto es necesario insistir en las virtudes de lo pequeño—en donde sea factible. (En el caso de que lo que prevaleciera fuese una idolatría de lo pequeño, sin tener en cuente el tema o el propósito, tendríamos que tratar entonces de ejercer una influencia en sentido opuesto.)

El problema de la escala podría exponerse de otra manera: lo que es necesario en todos estos asuntos es discriminar, y diferenciar las cosas. Para cada actividad hay una cierta escala apropiada y cuanto más activa e íntima sea esa actividad, tanto más pequeño será el número de personas que pueden participar, y tanto más grande es el número de relaciones que es necesario establecer. Tomaremos la enseñanza por ejemplo: se escucha toda suerte de debates extraordinarios acerca de la superioridad de la máquina de enseñar sobre otras formas de enseñanza. Bien, discriminemos: ¿qué es lo que estamos tratando de enseñar? Entonces resulta evidente inmediatamente que ciertas cosas sólo pueden enseñarse en un círculo muy reducido, mientras que otras cosas obviamente pueden ser enseñadas *en masa,* a través de la radio, la televisión, las máquinas de enseñar, etc.

¿Qué escala es la apropiada? Depende de lo que estemos tratando de hacer; el problema de la escala es extremadamente crucial actualmente, tanto en lo político, lo social y lo económico, como en casi todo lo demás. ¿Qué es, por ejemplo, el tamaño apropiado para una ciudad? Y también se podría preguntar, ¿qué es el tamaño apropiado de un país? Éstas son preguntas muy serias y problemáticas. No es posible programar una computadora y obtener la respuesta. Los asuntos realmente serios de la vida no pueden ser calculados. No podemos calcular directamente lo que es correcto; ¡pero sí que podemos saber lo que es lo incorrecto! Podemos reconocer lo correcto y lo equivocado en los extremos, a pesar de que normalmente no podamos juzgarlos con suficiente precisión como para decir "esto debería ser un cinco por ciento más" o "aquello debería ser un cinco por ciento menos".

Tomemos el caso del tamaño de una ciudad. A pesar de que no se puede juzgar estas cosas con precisión, pienso que es bastante acertado decir que el límite máximo de lo que se consideraría deseable para el tamaño de una ciudad es probablemente un número cercano al medio millón de habitantes. Es evidente que por encima de este tamaño no se añade nada ventajoso a la ciudad. En ciudades como Londres, Tokio o Nueva York los millones no suponen un valor real para la ciudad sino que crean *enormes* problemas y producen degradación humana. Así, probablemente, un orden de magnitud de quinientos mil habitantes podría ser considerado como el límite superior. La cuestión del límite inferior de una ciudad real es mucho más difícil de juzgar. Las más hermosas ciudades de la historia han sido muy pequeñas de acuerdo a las normas del siglo XX. Los instrumentos e instituciones de la cultura ciudadana dependen, sin ninguna duda, de una cierta acumulación de riqueza. Pero el problema de cuánta riqueza ha de ser acumulada depende del tipo de cultura que se persiga...[2]

Reflexiones (2)

La manera que Schumacher comienza su tratamiento de la cuestión de tamaño puede ser engañosa. Tal como demuestra el resto del argumento, no niega el desenvolvimiento gradual de la existencia social por niveles sucesivos de unidad, resultando en un solo mundo unificado. Sus preocupaciones son dos: el tamaño de las unidades requeridas para formar ese mundo y los tipos de vínculos que tendrían que existir entre ellas para evitar males de lo que él llama la "gigantez". Posiblemente lo encontrará útil si imagina una federación mundial de estados y propone el tamaño adecuado de los países, ciudades y aldeas que la formarían.

Como se mencionó anteriormente, Schumacher trató asuntos fundamentales al nivel tanto de teoría como de práctica. La solución práctica que propuso puede ser descrita mejor con el término "tecnología intermedia":

> La tarea, entonces, es de crear nuevos puestos de trabajo en las áreas rurales y en las poblaciones pequeñas. Que la industria moderna, de la manera como ha crecido en los países desarrollados, no puede cumplir con este cometido debe ser perfectamente obvio. La industria moderna ha crecido en sociedades que son ricas en capital y pobres en mano de obra, y por tanto, de ninguna manera puede ser apropiada para sociedades con poco capital y mano de obra abundante...
>
> La verdadera tarea puede formularse en cuatro proposiciones:
>
> En *primer* lugar, los puestos de trabajo tienen que crearse en áreas donde la gente viva ahora, no principalmente en áreas metropolitanas, que es donde la gente tiende a emigrar.
>
> En *segundo* lugar, estos puestos de trabajo deben ser, por término medio, suficientemente baratos, de modo que puedan crearse en grandes cantidades sin que ello exija un nivel de formación de capital e importaciones imposibles de obtener.
>
> En *tercer* lugar, los métodos de producción empleados deben ser relativamente simples, de modo que las demandas de destrezas especiales sean minimizadas, no sólo en el proceso de producción mismo, sino también en asuntos administrativos, abastecimiento de materia prima, financiación, mercadeo, etc.
>
> En *cuarto* lugar, la producción debe provenir principalmente de materiales locales y ser para uso local.
>
> Estos cuatro requisitos pueden satisfacerse sólo si hay un enfoque "regional" para el desarrollo y, segundo, si hay un esfuerzo consciente para desarrollar y aplicar lo que podría llamarse una "tecnología intermedia" ...
>
> Es obvio que este enfoque "regional" o de "distrito" no tiene ninguna posibilidad de éxito, a menos que esté basado en el empleo de una tecnología adecuada. El establecimiento de cada puesto de trabajo en la industria moderna exige una gran cantidad de capital, alrededor de £2000 por término medio. Un país pobre, naturalmente, nunca puede estar en condiciones de establecer más que un número muy limitado de puestos de trabajo en cualquier periodo de tiempo dado. Además, un lugar de trabajo "moderno" puede ser realmente productivo sólo dentro de un entorno moderno y por esta sola razón es poco probable que se adapte a un "distrito" formado por áreas rurales y unas cuantas poblaciones pequeñas. En todo "país en desarrollo" se puede encontrar plantas industriales emplazadas en áreas rurales, en las que un equipo moderno de primera categoría se encuentra prácticamente inactivo la mayor parte del tiempo debido a la falta de organización, finanzas, suministro de materias primas, transporte, instalaciones de mercadeo, etc. Entonces vienen las quejas y las recriminaciones, pero no cambian el hecho de que gran cantidad de recursos escasos de capital—a menudo importaciones pagadas con los escasos beneficios del comercio exterior—están virtualmente desperdiciados.
>
> La distinción entre las industrias "intensivas en capital" y las "intensivas en mano de obra" es, por supuesto, muy familiar en la teoría del desarrollo. A pesar de que tiene una validez indudable, realmente no toma contacto con la esencia del problema, porque normalmente induce a la gente a aceptar la tecnología de cualquier línea determinada de producción como algo fijo e inalterable. Si entonces se argumenta que los países en desarrollo debieran dar preferencia a las industrias "intensivas en mano de obra" en lugar de las "intensivas en capital" no puede haber ninguna acción inteligente, porque la elección de la industria, en la práctica, estará determinada

por otros criterios mucho más poderosos, tales como las materias primas de base, los mercados, el interés empresarial, etc. La elección de la industria es una cosa, pero la elección de la tecnología que va a ser empleada *después* es otra cosa muy distinta. Por lo tanto, es mejor hablar directamente de tecnología y no obscurecer la discusión eligiendo términos como "intensivas en capital" o "intensivas en mano de obra" como punto de partida. Mucho de esto también es aplicable a otra distinción que se hace frecuentemente en estas discusiones, entre la industria "en gran escala" y "en pequeña escala". Es verdad que la industria moderna está organizada comúnmente en grandes unidades, pero la "gran escala" de ninguna manera es una de sus características esenciales y universales. Si una determinada actividad industrial es o no es apropiada a las condiciones de un distrito en desarrollo no depende directamente de la "escala", sino en la tecnología empleada. Una empresa en pequeña escala con un coste promedio de £2000 por cada puesto de trabajo es tan inapropiada como una empresa de gran escala cuyos puestos de trabajo cuesten exactamente lo mismo.

Creo, por lo tanto, que la mejor manera de tomar contacto con el problema esencial es simplemente hablando de tecnología: El desarrollo económico en áreas azotadas por la pobreza puede ser fructífero sólo sobre la base de lo que yo he llamado "tecnología intermedia". Al final, la tecnología intermedia será "intensiva en mano de obra" y se prestará a ser usada en establecimientos pequeños. Pero ni "intensiva en mano de obra" ni "pequeña escala" implican "tecnología intermedia".

Si definimos el nivel de la tecnología en términos de "coste de equipo por puesto de trabajo", podemos llamar a la tecnología nativa de un típico país en desarrollo (hablando en forma simbólica) una tecnología de £1, mientras que la de los países desarrollados podría ser llamada una tecnología de £1000. El abismo entre estas dos tecnologías es tan enorme que la transición de una a la otra simplemente es imposible. De hecho, el intento actual de los países en desarrollo de introducir la tecnología de £1000 dentro de sus economías inevitablemente mata la tecnología de £1 en una proporción alarmante, destruyendo los puestos de trabajo tradicionales mucho más rápidamente de lo que puede crearse los puestos de trabajo modernos, dejando así a los pobres en una posición más desesperada e impotente que antes. Si ha de brindarse una ayuda efectiva a aquellos que más la necesitan, la tecnología requerida es aquella que estará ubicada en una posición intermedia entre la tecnología de £1 y la tecnología de £1000. Llamémosla (repito, simbólicamente hablando) una tecnología de £100.

Tal tecnología intermedia sería inmensamente más productiva que la tecnología nativa (que a menudo está en decadencia), pero sería también mucho más barata que la tecnología sofisticada, de alta intensidad de capital, de la industria moderna. A tal nivel de capitalización, un gran número de puestos de trabajo podría crearse dentro de un período bastante corto y la creación de dichos puestos de trabajo estaría "dentro del alcance" de las minorías más emprendedoras del distrito, no sólo en términos financieros sino también en términos de educación, habilidad, capacidad administrativa, etc.

La tecnología intermedia se adecuaría mucho más fácilmente al entorno relativamente simple en el cual ha de ser utilizada. El equipo sería bastante simple y por lo tanto comprensible, adecuado para ser mantenido y reparado allí mismo. Un equipo simple normalmente depende mucho menos de una materia prima de gran pureza o de especificaciones exactas, y se adapta mucho más fácilmente a las fluctuaciones del mercado que los equipos altamente sofisticados. Los obreros se pueden entrenar más fácilmente, la supervisión, el control y la organización son más simples y existe una vulnerabilidad mucho menor a las dificultades no previstas...

La idea de la tecnología intermedia no implica simplemente una "vuelta para atrás" en la historia a métodos ya caducados, a pesar de que un estudio sistemático de los métodos empleados en los países desarrollados hace 100 años, digamos, podría muy bien producir resultados altamente sugestivos. Demasiado a menudo se supone que los logros de la ciencia occidental, la pura y la aplicada, se encuentran principalmente en los aparatos y maquinarias desarrollados por ella y que un rechazo de dichos aparatos y maquinarias sería equivalente a un rechazo de la ciencia. Esta

percepción es excesivamente superficial. El éxito verdadero se encuentra en la acumulación de conocimientos precisos, que pueden ser aplicados en una gran variedad de formas, de las cuales la actual industria moderna es sólo una. El desarrollo de la tecnología intermedia, por lo tanto, significa un genuino avance hacia nuevo territorio, donde se evita el enorme coste y complicación de los métodos de producción cuyo propósito es ahorrar mano de obra y eliminar trabajo, y se adapta la tecnología a las sociedades con excedentes de mano de obra.

El hecho de que la aplicabilidad de la tecnología intermedia sea muy amplia, aunque todavía no universal, será obvio para cualquiera que se tome el trabajo de observar sus aplicaciones actuales. Se puede encontrar ejemplos en todos los países en desarrollo y, ciertamente, en los países más avanzados también. ¿Qué es lo que falta entonces? Simplemente, que los capaces y valientes practicantes de la tecnología intermedia no se conocen el uno al otro, no se apoyan mutuamente y no pueden servir de ayuda para aquellos que deseen seguir un camino similar pero no saben cómo comenzar. Existen al margen de la corriente principal de interés oficial y popular. "El catálogo publicado por el exportador europeo o norteamericano de maquinaria todavía es la principal fuente de asistencia técnica" y los arreglos institucionales para la prestación de ayuda son generalmente de tal naturaleza que hay una tendencia imposible de vencer en favor de los proyectos de gran escala que usan la más moderna tecnología.

Si pudiéramos apartar el interés oficial y popular de los proyectos grandiosos y dirigirlo a las necesidades reales de los pobres, la batalla podría ganarse. Un estudio de las tecnologías intermedias tal como existen actualmente revelaría que ya hay suficiente conocimiento y experiencia para poner a trabajar a todo el mundo, y donde existan lagunas, se puede hacer muy rápidamente nuevos estudios de diseño...[3]

Reflexiones (3)

Considere algunos campos de esfuerzo humano que le sean familiares. Para cada uno, describa una tecnología específica que pueda ser considerada como moderna, y luego una que sea nativa, y una que cumpla la definición de Schumacher de intermedia. ¿La tercera categoría tiene ventajas específicas sobre las otras dos? ¿Bajo qué condiciones?

Los teóricos y practicantes de desarrollo de los años 70 y principios de los 80 definitivamente se sintieron atraídos por las ideas de Schumacher. Lo que llegó a ser el tema de amplio debate, sin embargo, no era los lineamientos muy específicos de la tecnología intermedia. Una concepción más general que, por la falta de un término más adecuado, se conoció como "tecnología apropiada", pasó al centro del escenario. En cuanto a la definición de idoneidad, las opiniones variaron, pero los siguientes párrafos de una publicación de 1976, *The Appropriate Technology Sourcebook [Manual de tecnología apropiada]* por Ken Darrow y Rick Pam, ambos de la organización, Voluntarios en Asia, describen bien las convicciones de muchos de los apoyadores del movimiento:

Este libro representa un esfuerzo por incrementar la comunicación intercultural entre los no expertos acerca de las tecnologías de pequeña escala que potencialmente sean apropiados en una gran variedad de circunstancias. Nuestro propósito es presentar una selección de herramientas y técnicas que ahorran el capital y utilizan la mano de obra y *ya* han demostrado su valor práctico.

No sugerimos que alguien adopte todo lo que se describe aquí. La "tecnología apropiada" es un enfoque, no es un paquete específico de tecnología. Es nuestra esperanza que habrá algunas herramientas, algunas técnicas, y unas pocas ideas aquí que merecen más atención de parte de cualquier lector, que podrían ser adaptados útilmente a las circunstancias de su país. Éstas pueden ser adaptadas para ayudar a crear una tecnología que sea apropiada para algún sitio en particular...

La “tecnología apropiada” es un término que representa una visión distintiva de la sociedad y la tecnología. Sugiere que la tecnología no es neutral, ni tampoco evoluciona por un solo camino. Reconoce que los diferentes grupos culturales y geográficos tendrán distintas tecnologías que son apropiadas para sus circunstancias; que la autodeterminación tecnológica es esencial para la identidad cultural (y la independencia política). Sospecha que las únicas tecnologías sabias son aquellas que tratan de adaptarse al ambiente biológico dentro del cual se utilizan; se denomina, entre otras cosas, “tecnología apropiada para el medio ambiente”. Supone que el propósito de la actividad económicamente productiva es la producción de lo que está determinado por la necesidad, mediante un proceso agradable y creativo; no lo que está determinado por la avaricia sin fin, en un proceso de producción aislante y repetitivo. Enfatiza que toda sociedad tiene una tradición tecnológica y que las nuevas tecnologías tienen que surgir de dicha tradición. Y presume que el único desarrollo que tiene sentido es el de la gente y de sus destrezas, por la gente y para la gente.

El término “tecnología apropiada” implica que existe la *tecnología inapropiada*. Tal como se sugirió anteriormente, hay la necesidad de desarrollar tecnologías apropiadas no solamente entre la gente de este planeta que tiene muy poco, sino igualmente entre la gente que tiene tanto que es extraordinariamente pródiga. Es significativo que la tecnología apropiada, por tanto, no es sólo un remedio más que está de moda que la gente de los países ricos recomienda a la gente de los países pobres. Muchos de los promotores más dedicados de la tecnología apropiada que trabajan para una tecnología más humana que se adapte a sus propias condiciones no solamente son miembros de los países ricos, sino que los mismos orígenes del movimiento vienen de la tradición gandhiana de la producción local para las necesidades locales...

Las herramientas y técnicas encontradas en este libro comparten las siguientes características:

1. costo de capital mínimo;
2. uso de materiales locales cuando sea posible;
3. creación de empleaos, uso de destrezas y mano de obra locales;
4. su escala es suficientemente pequeña para los recursos financieros de un grupo reducido de agricultores;
5. pueden ser entendidas, controladas y mantenidas por aldeanos donde sea posible, sin un nivel alto de educación de estilo occidental;
6. pueden ser producidas en un pequeño taller de metalmecánica, o en la aldea misma;
7. suponen que la gente puede y quiere trabajar juntos colectivamente para realizar mejoras en sus comunidades, reconociendo que en la mayor parte del mundo las decisiones son tomadas por grupos y no por individuos;
8. son recursos energéticos descentralizados y renovables, tales como la energía eólica, la energía hidráulica, el gas metano, la potencia animal y de pedal (como esa máquina altamente eficiente, la bicicleta);
9. hacen que la tecnología sea entendible para la gente que la utiliza y por eso sugieren ideas que pueden ser utilizadas para futuras innovaciones;
10. son flexibles de modo que pueden seguir utilizándose o adaptándose según las circunstancias cambiantes;
11. no requieren patentes, regalías, honorarios de consultores, aranceles, costos de envío, ni magos financieros; los planes prácticos pueden ser obtenidos gratis o a bajo costo y no se requiere ningún pago adicional…[4]

El manual mismo contiene cientos de artículos que introducen publicaciones, artefactos, máquinas y procedimientos de diferentes clases. Es un catálogo fascinante de elementos tecnológicos que podrían servir bien las necesidades de las comunidades de maneras que se consideren apropiadas. Pero, como tantas publicaciones similares, el libro no puede evitar dar la impresión de que el movimiento de tecnología apropiada tuvo que ver principalmente con la propagación de "arreglos tecnológicos". La tendencia de reducir el movimiento al diseño y difusión de paquetes era muy pronunciada entre la mayoría de los adherentes, aunque todos habrían negado la validez de esta reducción. De hecho, tiene que ser reconocido que, cuando se desplegó el debate, hubo un desencanto gradual con los arreglos tecnológicos como soluciones para los problemas de desarrollo. El enfoque del discurso del movimiento luego comenzó a desplazarse hacia la cuestión de valores—dado que una tecnología sería apropiada o no solamente dentro del contexto de un sistema de valores específico—que, por supuesto, era la preocupación de Schumacher desde el inicio. Sin embargo, justo cuando estuvieran madurando los pensamientos y se expresaran ideas significativas, el movimiento de la tecnología apropiada perdió su energía y se desvaneció. Vale la pena, sin embargo, que examine brevemente algunas de las ideas planteadas durante ese corto período de maduración. Para ayudarle, citaremos algunos pasajes de una publicación de 1980 editado por Franklin A. Long y Alexandra Oleson llamada *Appropriate Technology and Social Values – A Critical Appraisal [Tecnología apropiada y valores sociales — una evaluación crítica]*.

El primer pasaje, tomado de un artículo de Paul H. De Forest, examina los "términos utilizados para definir la relación entre la tecnología y la sociedad" y afirma que la tecnología apropiada como proceso en verdad tiene "significante potencial analítico por cuanto puede contribuir a un entendimiento de la complejidad del contexto de la tecnología y también puede promover la incorporación de valores sociales al proceso de elección de la tecnología".[5]

> La tecnología apropiada no posee ningún sentido intrínseco, sólo puede ser entendida con relación a los informadores sociales, económicos y culturales específicos. Otros conceptos de uso común connotan las dimensiones más limitadas del contenido de la tecnología. Por ejemplo, el continuo que está entre la tecnología "sofisticada" y la "sencilla" describe la base de investigación y desarrollo; el que está entre "avanzada" y "tradicional", la calidad de la ingeniería; el que está entre "en gran escala" y "en pequeña escala", el nivel de la operación industrial; el que está entre "centralizada" y "descentralizada", el enfoque de una organización de la sociedad; y el que está entre "de alto costo" y "de bajo costo", la cantidad de capital requerida. Las definiciones de los extremos de cada continuo y la distancia intermedia varían grandemente de una sociedad a otra, según su estado de desarrollo. La elección de un continuo dado tiende a canalizar el análisis del desarrollo tecnológico en una sola dirección, a menudo con la exclusión de otras dimensiones importantes.
>
> Algunos críticos han asignado la culpa por los males de la sociedad industrial moderna a la "tecnología avanzada", como si incluyera los atributos de "gran escala", "centralizada" y "uso intensivo de recursos". Otros han promovido la dependencia en la "tecnología intermedia" para resolver los problemas económicos y sociales de las naciones en desarrollo, argumentando que las "tecnologías avanzadas" inevitablemente incrementan la centralización porque expulsan a la gente de sus aldeas, aumentan el desempleo porque reemplazan a la mano de obra con capital, y destruyen la calidad del ambiente social y los sistemas de valores tradicionales. No obstante, existen tecnologías avanzadas, medidas según la calidad de su ingeniería, que también son de pequeña escala, descentralizadas y eficientes en su uso de los recursos. Una bomba de agua activada por la energía solar es una de estas tecnologías que es útil en los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. La idoneidad de la bomba solar puede ser medida según algunos criterios considerados en conjunto: la escala, el costo, el control y eficiencia localizada, y la actualidad de la ingeniería.

> Al enfatizar sus contribuciones potenciales a la calidad de vida, se enfoca en una dimensión distinta de la tecnología apropiada: la incorporación de los valores sociales al proceso de la selección tecnológica. Las tecnologías pueden ser consideradas apropiadas no solamente en términos de su nivel de sofisticación y complejidad, sino también según su idoneidad para los contextos sociales específicos y su coherencia con respecto a las metas sociales deseadas. La apreciación de la idoneidad obliga a escoger entre los valores, y ya que estos a menudo están en conflicto, la selección de las tecnologías apropiadas está profundamente enraizada en un proceso político. En el uso del concepto de "tecnología apropiada" está implícita la suposición de que la forma, la escala y la función de la tecnología sean flexibles y maleables—capaces de ser moldeadas, definidas y dirigidas por agencias sociales organizadas.[6]

Reflexiones (4)

Es un paso importante alejarse de los artefactos y procedimientos, y utilizar del concepto de la tecnología apropiada para definir un proceso mediante el cual se hacen las elecciones tecnológicas. ¿Pero la elección tecnológica en el mundo actual se hace realmente a través de un proceso racional? La respuesta para esta pregunta no es un simple sí o no. Es verdad que la sociedad no tiene un procedimiento acordado mediante el cual se escoge la tecnología apropiada, y que las elecciones definitivas son, en general, el resultado de las interacciones de las fuerzas en competencia. Pero los promotores de cualquier opción piensan dentro de un sistema de valores, según alguna especie de racionalidad, que, aunque no totalmente consistente, representa una cosmovisión y una ideología. Este es el caso también tanto para los grupos competitivos que participan en el desarrollo de una solución tecnológica dada, como para los que la venden, los que la adoptan, los que la oponen, y los que establecen políticas para cada uno de estos grupos. ¿Puede usted identificar y describir algunos de los valores generalizados que influencian la elección tecnológica de la sociedad donde vive?

En un capítulo titulado *A Critique of the Concept of Appropriate Technology [Un estudio crítico del concepto de la tecnología apropiada]*, Harvey Brooks enumera "los criterios que usualmente considerados como la definición del carácter social" de la tecnología apropiada:

> A continuación enumeraré los criterios usualmente considerados como definición del carácter social de TA [tecnología apropiada]... Esta discusión se orientará hacia los países industrializados y su desarrollo futuro en vez de los países menos desarrollados. Las características que usualmente se atribuyen a TA son las siguientes:
>
> 1. Su escala es pequeña y minimiza los requerimientos de gestión jerárquica u organizaciones burocráticas para operarla. Supuestamente puede ser operada por organizaciones democráticas o colegiales con un mínimo de dependencia en el conocimiento especializado o la división de trabajo. En otras palabras, TA es la tecnología que no requiere ni la autoridad de jerarquía ni la autoridad de la experiencia técnica para su operación.
> 2. TA reduce la interdependencia en forma general, y en particular disminuye la dependencia de los individuos en el desempeño o las intenciones de personas que no se conocen personalmente o que no pueden ser influenciadas cara a cara. Por tanto, está diseñada para lograr una situación de máxima responsabilidad mutua; obliga a la gente a ser responsable directa y personalmente a todos aquellos que son afectados por sus acciones.
> 3. TA está diseñada para ser compatible con la preservación de la naturaleza: su impacto ecológico es mínimo. Reemplaza la ética de la conquista de la naturaleza con la de vivir con la naturaleza.

4. TA está diseñada para utilizar los recursos renovables en vez de los no renovables. Con frecuencia los promotores de TA lo expresan diciendo que usa la renta ecológica, tal como la energía solar, y no el capital ecológico, tal como los combustibles fósiles, acumulados por la naturaleza durante los periodos de tiempo geológicos.
5. TA está diseñada para la gestión descentralizada. Realmente ésta es otra forma de expresar (1) y (2), ya que la descentralización supuestamente reduce la autoridad jerárquica, así como la interdependencia. Asimismo, TA depende de la explotación de los recursos locales y enfatiza la autosuficiencia local, reduciendo así la dependencia en los recursos controlados por las personas que uno no conoce personalmente.
6. TA tiende a utilizar más intensivamente la mano de obra que la tecnología convencional y está diseñada para ofrecer trabajo más significativo a toda la población. Ya que puede ser operada por personas que poseen destrezas intercambiables (ítem 1), no desplaza a la mano de obra no calificada; genera empleo.[7]

Con estos criterios en mente, Brooks adopta la posición que TA y la tecnología actual son complementarias y no mutualmente exclusivas, y que los beneficios potenciales de ambas se incrementarán si coexisten."[8]

> Una posición intermedia, que se adoptará en este ensayo, es que TA y la tecnología actual son complementarias y no mutuamente exclusivas, y que se aumentarán los beneficios potenciales de ambas si coexisten. De hecho, en muchos casos los criterios para TA no resisten el análisis al comparar o contrastarlas con la tecnología actual del Occidente. Más bien hay un continuo de tecnologías con variables características sociales, y el proceso de selección natural a través del cual evoluciona el sistema tecnológico probablemente dejará "nichos ecológicos" tanto para TA como para la tecnología convencional, con relaciones de apoyo mutuo. Se explicarán las razones que fundamentan mi creencia que el sistema tecnológico está evolucionando hacia mayor diversidad y pluralismo, un reflejo de lo que ocurre con las características sociales de las sociedades industriales más avanzadas.[9]

En el contexto de este "pluralismo", Brooks explora el papel relativo que juegan los criterios económicos y sociales en la selección de las tecnologías específicas.

> ...Un grupo de proponentes de TA afirman que es más eficiente aún bajo los criterios económicos tradicionales y que las modernas tendencias tecnológicas son viables solamente gracias a la enorme intervención gubernamental para apoyar y sostenerlas. Según este criterio, la evolución reciente del sistema tecnológico es el resultado principalmente de la inercia institucional, con el apoyo de la capacidad de los que tienen intereses creados en la tecnología convencional para registrar dichos intereses eficazmente a través del proceso político. Por otra parte, muchas tecnologías modernas, entre ellas la energía nuclear, los insecticidas químicos, las carreteras interestatales y los aviones a chorro, han obtenido del gobierno o han sido beneficiados con investigación y desarrollo o subsidios directos.
>
> Una percepción muy similar es que TA, no importa si es "eficiente" bajo los criterios económicos tradicionales, debe ser preferida debido a los valores sociales que se promueven y con los cuales sólo ella es compatible. Estos son los valores que están asociados con la "escala humana", el menor impacto ecológico, la promoción de la participación democrática y un sentido de comunidad, y, ante todo, la compatibilidad con una ética igualitaria.
>
> Los críticos de TA, sin embargo, básicamente dudan de su pretensión de mayor eficiencia económica, no importa qué normas económicas se escojan. Afirman que si TA realmente fuera "apropiada" en cualquier sentido significativo, el mercado libre la escogería por preferencia. Dudan que las fuerzas institucionales y políticas que, según los promotores de TA, sostienen artificialmente las tecnologías convencionales sean suficientes para superar su superioridad en el mercado si TA, de hecho, fuera realmente mejor. A los proponentes de TA que argumentan desde

un punto de vista social, los críticos responden que estos criterios son poco realistas o ya han sido satisfechos por la tecnología actual, que el mercado libre proporciona la mayor amplitud para la elección individual y la libertad personal, y que los esfuerzos por aplicar criterios no económicos a la selección de tecnologías inevitablemente incorporan alguna forma de totalitarismo, en que las preferencias sutilmente elitistas de las minorías se imponen sobre las mayorías con métodos políticos.

Con respecto al tema anterior, tomo la posición que la distinción entre los criterios económicos y sociales no está tan definida como se implica, y que los criterios sociales pueden estar y están tomados en cuenta en las normas fundamentales del mercado, pero que dichos criterios sociales no son tan vinculados única y obviamente a las características técnicas como lo afirman los promotores de TA. Y por precisamente esta razón, lo que llamamos TA y la tecnología convencional pueden coexistir y satisfacer una variedad de criterios sociales, y al mismo tiempo permitir un alto grado de elección personal. Lo que se argumentará es que desde el punto de vista de los criterios sociales, la tecnología puede ser considerada como una "caja negra". Lo importante no es lo que está adentro de la caja negra, sino la "transparencia" de la interfaz para el usuario.[10]

Reflexiones (5)

La idea que una sociedad madura no escogerá simplemente un conjunto de criterios en forma generalizada, sino que adoptará diferentes tipos de tecnología, cada una apropiada para su propio nicho, no carece de mérito. Con relación a la energía, por ejemplo, en una sociedad como ésta, el biogás sería utilizado para algunos propósitos, la energía solar directa para otras, la electricidad de molinos de viento en algunos casos y la energía generada por grandes represas o aun por plantas nucleares en otros casos. Para aceptar la viabilidad de este futuro, sin embargo, hay que estar seguro de que existan los mecanismos en funcionamiento para asignar cada opción tecnológica a su nicho correspondiente. En su artículo, Brooks realmente no ofrece una indicación clara acerca de su posición en el debate sobre la naturaleza de estos mecanismos, pero sí parece que se inclina hacia la noción que el mercado puede incorporar los criterios sociales y por tanto, permitirá que los usuarios escojan la tecnología que sea más apropiada para cualquier conjunto dado de circunstancias. ¿Estaría usted en desacuerdo con esta posición? ¿Puede usted pensar en políticas que obligarían al mercado a no distorsionar la selección de opciones hacia lo grande, lo centralizado, lo intensivo en cuanto a capital—en breve, hacia el tipo de tecnología que sirve los intereses de los poderosos?

En otro capítulo del libro bajo consideración titulado *Beyond Appropriate Technology [Más allá de la tecnología apropiada]*, John Montgomery explora la cuestión de los valores y la manera en que deben ser tratados:

Hace sólo una década más o menos era posible (aun contra la contundente evidencia contraria) entregarse a la creencia anhelosa que la tecnología pueda ser éticamente neutral (un destornillador puede ser usado para reparar una máquina de lavar o para asesinar, pero su inventor se libera de la alabanza o culpabilidad en cualquiera de los casos). Todavía sería cómodo creer que los descubrimientos pudieran ser *aplicados* tan racionalmente (o fortuitamente) como se *produjesen*. Si fuera así, las elecciones sociales de la aplicación de las tecnologías podrían hacerse profesionalmente, de la misma manera objetiva, serena y desprendida en que supuestamente trabajen los científicos. Habría una división de trabajo muy clara, en que los especialistas (¿los políticos? ¿los economistas? ¿los expertos en política?) aceptarían la responsabilidad por el impacto social del nuevo conocimiento, y los científicos se concentrarían en su descubrimiento y desarrollo.

> Pero estas creencias son cada vez más difíciles de sostener. Si alguna vez se pudo separar los valores sociales del hecho científico—si un Leonardo da Vinci pudo diseñar alguna vez los tanques y los submarinos sin preocuparse acerca de su producción y despliegue—pocos creen que sea posible hacerlo ahora, en una edad de armas nucleares, o aun de energía atómica, conservantes de alimentos, insecticidas, servodirección, semillas de alto rendimiento, aviones supersónicos, o aclaradores de pelo, los cuales tienen, cada uno, cargos sociales así como beneficios. Los problemas y las opciones adquieren urgencia en los campos en que anteriormente el valor del progreso parecía estar obvio: las manifestaciones populares en los aeropuertos y en las plantas nucleares de los países desarrollados no liberan a los científicos de las ecuaciones de culpabilidad que están asociadas con los descubrimientos tecnológicos.
>
> En los países menos desarrollados, las selecciones científicas son especialmente importantes porque las opciones están tan severamente limitadas por los constreñimientos de los recursos. Por otra parte las presiones externas son especialmente fuertes y los horizontes de tiempo tienen que estar distantes porque tantas decisiones que se toman actualmente son irreversibles en el futuro previsible. La necesidad de analizar el impacto social y los valores contrarios del cambio tecnológico en estos contextos supera con mucho las capacidades para realizar dicho análisis. Por tanto, los desafíos éticos que su propia actividad presenta a los científicos son tanto frecuentes como serios. Pero ni sus propias preferencias y tradiciones, ni el ambiente político donde trabajan, ayudan a los científicos a enfrentar esta responsabilidad.[11]

Montgomery siente que "como disciplina intelectual, la evaluación tecnológica" exhibe "algunas señales de progreso".[12] Sin embargo, observa que el progreso está limitado porque no existe "ninguna base convincente para establecer prioridades entre los valores humanos", y continúa con la observación que "aún las taxonomías de valores difieren".[13] La ciencia y la tecnología pueden ser identificados claramente como proveedores de algunos de los temas más importantes de moralidad pública, porque "pocas de las cuestiones que dividen a la humanidad permanecen inafectadas por los descubrimientos de nuevos productos, nuevas armas, nuevos medios de comunicación, nuevos métodos de producción."[14] Enfatiza, sin embargo, que aquellos que son afectados adversamente por la aplicación de una tecnología nueva son los que tienen menos representación en las instituciones que toman las decisiones acerca de la tecnología. "La acción política eficaz rara vez está disponible para los mismos grupos sociales que tienen menos control sobre el desarrollo e introducción de la tecnología."[15]

"El primer paso al considerar la gama de efectos que puede tener la tecnología sobre los valores humanos," según Montgomery, "es el de identificar y clasificar los temas potenciales."[16] Sugiere los siguientes conjuntos de valores—implícitos en la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas—como punto de partida:

1. El deseo del hombre de tener *seguridad* (y lo opuesto, su deseo de controlar a los demás) está afectado por todos los descubrimientos que cambian la distribución del poder entre los individuos y las naciones. ¿A qué "lado" debe atender la ciencia—al dominio o a la protección—y bajo qué circunstancias?
2. Su sed de *conocimiento* (y lo opuesto, su deseo de reserva o posesión exclusiva) es la fuente tanto del empeño científico como de los esfuerzos por limitar el acceso a sus frutos. ¿Quién debe tener acceso al conocimiento?
3. Su deseo de poseer *bienes materiales* (y lo opuesto, el impulso de superar las posesiones de los demás) está bien servido por la tecnología, pero en exceso, este deseo también causa los daños ecológicos sufridos por todos los miembros de la sociedad. ¿Cuáles bienes de consumo deben ser suministrados, y cuáles deben ser restringidos?
4. Su necesidad de tener *comodidad* es un valor ampliamente buscado y rara vez negado a los demás *excepto* si las necesidades individuales y sociales le hacen aplicar un castigo o daños a

un enemigo. Por eso, la tecnología médica, farmacéutica y psicológica contribuye tanto a la salud como a la tortura, el abuso de las drogas y las confesiones involuntarias. ¿Dónde debe fijar el límite la ciencia y la tecnología?

5. Sus deseos estéticos y de *autoexpresión* se cumplen mediante el ejercicio de una destreza y la autodisciplina. La tecnología puede apoyar estas cualidades al inventar nuevos instrumentos, herramientas y medios, pero también los puede reemplazar mediante la caducidad y otras innovaciones atrofiantes. ¿Qué debe hacer la comunidad científica cuando se observen ambos resultados?
6. Los valores humanos de la lealtad, el amor y la *comunidad* están asociados con el deseo de "pertenecer", y ambos son fortalecidos y socavados por la tecnología. Los inventos asociados con la comunicación masiva han unido, y han aislado, a la humanidad. ¿La radio y la televisión deben ennoblecer así como vulgarizar? ¿Las disciplinas de la sociedad industrial pueden producir comunidad y alienación a la vez?
7. Los valores de la autoestima, el reconocimiento y el *respeto* a veces se obtienen al costo irónico de la denigración de otros. Han sido servidos y también desafiados por el descubrimiento de las diferencias psicológicas y genéticas entre los individuos, las razas y las clases. ¿Los científicos deben procurar ambigüedad en cuanto a estos asuntos al costo del manipuleo del conocimiento a fin de evitar los riesgos de la intolerancia y la estridencia étnica?
8. El mayor valor de refrenamiento, la *rectitud*, podría ser el deseo del hombre de ser, y parecer, moral y recto. Por otra parte, podría ser el único valor en la panoplia del experto en política que no sea afectado directamente por ninguna fase de la actividad científica y tecnológica, aunque a veces su contexto teológico haya sido severamente amenazado por el descubrimiento. ¿Los científicos deben transigir referente a estos descubrimientos hasta que la religión haya tenido la oportunidad de ponerse al día?[17]

Estará usted de acuerdo que las respuestas para estas preguntas no son fáciles de hallar en un ambiente caracterizado por la falta de unidad y cooperación entre las instituciones que incorporan cada conjunto de valores, las cuales son los potenciales promotores u opositores de la ciencia y tecnología aplicada. Según Montgomery las instituciones son: "(1) las fuerzas armadas y la policía que proveen la seguridad colectiva e individual; (2) las universidades para proteger la educación superior y la búsqueda de conocimiento; (3) los bancos, compañías de seguros, y corporaciones que sirven como custodios y movilizadores de las riqueza para producir los bienes de consumo; (4) los hospitales y profesionales de salud para restaurar la salud y bienestar de la comunidad; (5) los museos, tradiciones folklóricas, y escuelas de artes y oficios para alentar y promover la autoexpresión; (6) los sindicatos, asociaciones de agricultores, familias extendidas, y organizaciones étnicas para atender las necesidades de los trabajadores y otros ciudadanos que desean asociación comunal; (7) los tribunales para proteger los derechos individuales y sostener los privilegios conferidos por las leyes; y (8) las iglesias para simbolizar la rectitud y para recordar a los miembros acerca de sus obligaciones morales."[18]

Entonces ¿cómo se puede encontrar las respuestas para las preguntas penetrantes planteadas en el pasaje anterior?

> Reconociendo la variedad de las aspiraciones humanas en estas categorías, los psicólogos y los sociólogos han tratado de descubrir patrones entre ellas que aparenten ser los más compatibles con las normas de la ciencia y la tecnología. Esta búsqueda les ha permitido identificar las características del "hombre moderno" y a utilizarlas para especificar las "precondiciones sociales de la modernización". Para alcanzar dichas precondiciones, se espera que la tecnología introduzca las disciplinas y los valores de la vida moderna a cualquier sociedad que aspira poseerlos. Pero surge un dilema tan pronto aparezcan estas características de transición: la introducción de la ciencia y la tecnología inmediatamente beneficia a ciertos individuos o grupos que poseen los valores más compatibles con el comportamiento requerido en la "sociedad moderna", o exige

cambios en la estructura de valores de los individuos y grupos que desean aprovechar las nuevas oportunidades de superación. ¿La ciencia y la tecnología, entonces, deben servir a los pocos privilegiados que tengan los valores y recursos compatibles? ¿O, por otra parte, deben manipular los valores divergentes a fin de que todos puedan aprovechar las oportunidades que hayan creado?

La reacción a este dilema ha sido ambigua. Si sólo unos pocos agricultores se beneficiaron de la Revolución Verde, los científicos han buscado nuevas tecnologías para aquellos que se quedaron atrás. Si respuesta popular a una innovación es lenta, la tendencia es aumentar el nivel de actividad gubernamental para lograr el resultado deseado sin movilizar la aceptación pública del cambio. En resumen, durante el curso de la "modernización", de hecho los valores experimentan un cambio, pero ocurre lentamente, y el núcleo resiste los asaltos de la razón o de la experiencia nueva. Los individuos prefieren vivir inconsistentemente, sufriendo "disonancia cognoscitiva", en vez de efectuar realineaciones conscientes en sus preferencias en cuanto a los valores. Por tanto, la política científica debe ignorar, o tratar de acomodar los valores de los individuos (tomados en conjunto) que resistan el cambio o resulten perjudicados por éste. Cuando este problema se convierta en un tema consciente de la política científica, la respuesta usual es un intento de crear mecanismos para descubrir las fuentes de la resistencia, y si el conflicto parece ser irreconciliable, se buscan nuevas opciones de avenencia. Sin embargo, con más frecuencia la respuesta es: adelante a toda velocidad; quien se quede atrás, que pague el pato.

La primera tarea intelectual que aceptan los científicos ha sido la de buscar avenencias apropiadas para los valores de la sociedad en vías de modernización que resisten el cambio mediante la introducción de "tecnología apropiada". Es el enfoque minimalista: identifica las características del cambio tecnológico que causará el menor daño factible a la mayoría de los miembros de una sociedad. Trata de minimizar el desempleo, por ejemplo, o el flujo de capital hacia fuera, o los daños ambientales... Y en los casos en que una elección sea irreversible, seguramente la decisión en verdad justifica por lo menos algún esfuerzo analítico de parte de los científicos y técnicos participantes en el proceso de planificación a fin de identificar la distribución de los costos y beneficios anticipados. Por otra parte, esta tarea puede ser expandida racionalmente hasta que el análisis sea tan complejo y diverso como nuestro entendimiento contemporáneo de los valores humanos.

Los modelos actualmente disponibles para este análisis son suficientemente sofisticados como para incorporar a la ecuación de selección a casi todas las combinaciones de preferencias de valores. ¿Qué más se necesita? ¿Es suficiente identificar el menor daño a la mayoría de la gente? Lamentablemente no lo es. Si fuera así, la definición de la posición minimalista con respecto a la elección social no sería más que una cuestión de buen empeño de parte de los empleados.[19]

Reflexiones (6)

Montgomery pasa a analizar el proceso de toma de decisiones y termina su capítulo con comentarios sobre el papel del científico. No vamos a seguir sus argumentos—aunque sean perspicaces—sino que le pedimos volver a los ocho conjuntos de valores citados anteriormente y las preguntas correspondientes. Diga algunas palabras acerca de aquellas convicciones suyas que, si fuesen aceptadas por otros, les ayudarían a encontrar las respuestas para estas preguntas.

No podríamos encontrar una conclusión más adecuada para este breve análisis de la tecnología apropiada que algunos de los argumentos presentados en el artículo de Langdon Winner, *Building the Better Mousetrap: Appropriate Technology as a Social Movement [Construcción de una mejor trampa para ratones: La tecnología apropiada como movimiento social]*. Winner es un erudito extraordinario y sus escritos sobre la tecnología son muy iluminadores.

Primero, veamos sus comentarios sobre el contexto histórico y social del movimiento:

> Saturados por la influencia de la comercialización, la publicidad y la apropiación burocrática, los movimientos de cambio social de fines del siglo XX a menudo se vuelven indistinguibles de las tendencias de la moda. Después de una cuestión de semanas, el impulso radical de una idea o práctica nueva puede ser absorbido por la efímera de las superficies brillosas del mercado postindustrial. Es posible, tal vez aun probable, que la tecnología apropiada sufra esta suerte. "La sabiduría requiere una nueva orientación de la ciencia y la tecnología hacia lo orgánico, lo amable, lo no-violento, lo elegante y lo hermoso," afirmó E. F. Schumacher en su libro pródigamente popular. ¿Pero quién entre nosotros está equipado para superar la inercia institucional de la sociedad industrial moderna para hacer realidad esta visión? Es verdad que los proponentes y practicantes de la tecnología apropiada —los *New Alchemists,* el *Faralones Institute,* el *Intermediate Technology Development Institute,* los ingenieros del "sendero de la energía amable", etc.— exhiben una seriedad genuina en sus proyectos. Pero ya se puede pronosticar el resultado más probable de sus esfuerzos. Mientras se marchiten y se conviertan en lemas sin vida las esperanzas en cuanto a una nueva sociedad fundamentada en una tecnología humana, con una escala relativamente pequeña, descentralizada, y ambientalmente prudente, los frutos tangibles de la tecnología apropiada—la energía proveniente de varias fuentes renovables, por ejemplo—serán recogidos por los intereses comerciales como artículos vendibles y serán adoptados por las burocracias públicas y privadas como nuevos "programas" llamativos. Otra posible fuente de oposición y cambio habrá sido incorporada como decoración a una sociedad cuya forma y orientación básica permanecen iguales.
>
> Durante la última década la idea de la tecnología apropiada se propuso primero como una manera de tratar los problemas económicos, técnicos y sociales que enfrentan a los países del Tercer Mundo. Aquí la idea tomó forma en una situación en la que las opciones tecnológicas están, por lo menos en principio, muy abiertas todavía. Si la intención es encontrar un camino hacia el mejoramiento económico en armonía con las condiciones de la sociedad tradicional—su nivel de destrezas, sus recursos disponibles, sus necesidades sociales más urgentes—parece sensata la tecnología intermedia o apropiada. Aun los modernizadores más entusiastas pueden encontrar alguna bondad en los planes para desarrollar las operaciones industriales y agrícolas en pequeña escala, tales como la fábrica de cartones para huevos operada por una sola persona que presenta Schumacher.
>
> Desde el comienzo de los años 70, sin embargo, la idea de una tecnología apropiada ha sido aplicada también en las sociedades industriales avanzadas. Si bien las circunstancias de las sociedades menos desarrolladas y de las desarrolladas están vinculadas claramente, surgen graves dificultades conceptuales y prácticas cuando se habla de la tecnología apropiada en las situaciones en que ya existen una economía moderna y estructuras sociales y técnicas complejas. Las preguntas acerca de lo que es, y no es, "apropiado" en estas situaciones bordean a lo perverso. Porque si queremos afirmar que nuestras tecnologías de producción industrial, agricultura, comunicaciones, transporte, etc., actuales, de alguna manera son inapropiadas, entonces nos enfrenta la pregunta de qué hacer con ellas. ¿Deben ser modificadas ciertas prácticas o instituciones? ¿Desmanteladas? ¿Reemplazadas?
>
> En la literatura de la tecnología apropiada, usualmente se evitan estas preguntas. Sus promotores hablan de "una revolución en la tecnología que nos dará inventos y máquinas que invertirán las tendencias destructivas que actualmente amenazan a todos." Pero rara vez se menciona la manera en que esta "revolución" afectaría a las existencias tecnológicas actuales. Por eso, muchos practicantes de la tecnología apropiada que quieren aplicar su trabajo a los problemas ambientales y sociales del mundo desarrollado (o subdesarrollado) a veces representan sus ideas como si estuvieran para las naciones en desarrollo solamente. Aun la selección actualmente difundida del nombre, "apropiada", para la clase de tecnología buscada, revela esta cautela. Un nombre más honesto que se evita generalmente hoy sería "tecnología alternativa", que tiene la ventaja de describir un estilo de técnicas orientadas hacia un conjunto de principios acerca de la

naturaleza, la humanidad y la sociedad, que son distintas a las que la edad moderna ha seguido hasta ahora. Pero evidentemente los radicales han llegado a un acuerdo con las instituciones tales como la Fundación Rockefeller y el Banco Mundial que lo que se necesita es la "tecnología apropiada".

En las siguientes páginas quisiera analizar los orígenes cercanos y lejanos de la tecnología apropiada, y trazar sus motivos tanto obvios como menos obvios, e identificar su modelo distintivo de cambio social. No es mi intención alabar el tema ni enterrarlo. Más bien, quisiera identificar la contribución de las tecnologías apropiadas, a pesar de sus múltiples tonterías y frustraciones, a la articulación de los temas de la vida pública. Cualesquiera que sean los resultados prácticos que producen finalmente sus exploraciones de hardware, técnica, y economía, ya nos han dicho mucho acerca de la crisis de autoridad de nuestro tiempo—una crisis en que las instituciones anteriormente inviolables de la tecnología moderna han llegado a ser objetos de la crítica filosófica y política en forma directa.[20]

Algunas de las páginas subsiguientes del artículo cubren los orígenes y la naturaleza del movimiento en los países materialmente avanzados, temas que, lamentablemente, no podemos abordar aquí de una manera significativa. Sin embargo, le beneficiará la descripción de Winner de una exposición que visitó y las preguntas que la experiencia trajo a su mente:

Entre los lugares donde el simbolismo y los motivos fundamentales del movimiento están más claramente visibles son las ferias y exposiciones que celebran actualmente la llegada de la llamada Nueva Era. Muy similar a la manera en que las grandes exposiciones mundiales de los siglos XIX y XX ofrecieron la oportunidad de atestiguar las mayores esperanzas (y a menudo las menos realistas) de nuestra civilización para la ciencia y la tecnología industrial, las exposiciones como las que se realizaron recientemente en Los Ángeles, San Francisco, Vancouver, Boston y otras ciudades norteamericanas, nos cuentan mucho acerca de las imágenes que rodean a la tecnología apropiada. Por supuesto, sería una equivocación tomar mucho de esto a su valor nominal. La observación del modelo funcional de un sanitario productor de compost en una sala de convenciones no le proporciona un mejor entendimiento de lo que estos sanitarios podrían significar para la sociedad, que el que se obtuviera de la observación del modelo de una línea de montaje de automóviles en una feria mundial hace cuarenta años en cuanto a la comprensión del significado social, sea del auto o de la línea de montaje. No obstante, como una manera para colocar el dedo en el pulso de cierto rango de acontecimientos populares, estas ferias constituyen una buena oportunidad.

Una de estas ferias que pude visitar y estudiar personalmente era la Exposición Nueva Tierra realizada en Boston a principios de mayo de 1978. El tema de la exposición era "Vivir Ligeramente sobre la Tierra". La publicidad prometía que sería "una vitrina para los individuos y negocios ambientalmente creativos que ofrecen alternativas viables en los campos de: Energía, Crecimiento personal, Alimentos, Transporte, Albergue, Jardinería, Reciclaje, Destrezas para la selva, Ecología, y Publicación." En el piso de enorme sala de exhibiciones de Commonwealth Pier había cientos de organizaciones pequeñas (y algunas no tan pequeñas) que exhibían sus productos y repartían literatura. Me asombró el gran número de grupos representados y me llamó la atención el progreso que habían logrado en el desarrollo de sus bienes y servicios. Sólo en la categoría de estufas a leña había no menos de una docena de participantes. La selección de una estufa a leña ha llegado a ser tan difícil como escoger un auto nuevo.

Entre la generalidad de los artículos exhibidos en la feria, los que más claramente pertenecen a la categoría de la "tecnología apropiada"—colectores solares, casas construidas por el propietario, dispositivos para ahorrar energía, molinos de viento, estufas a leña, invernaderos solares, y otras clases de aparatos novedosos y anticuados—había, por extraño que parezca, los que más fácilmente se encajarían en el modelo común y corriente de respetabilidad norteamericana. Además de sus explicaciones acerca de los beneficios ambientales del uso de estos dispositivos, los exhibidores enfatizaban las virtudes de la ingeniería sólida, la economía, y

el buen sentido comercial. Por tanto, los vendedores simultáneamente apelaban a los entendimientos, tanto muy conservadores, como radicales, de lo que una persona inteligente debe estar haciendo actualmente.

Otras partes de la feria se dedicaban a las inclinaciones de los visitantes hacia el consumismo escapista y el desenfreno espiritual. Un importante grupo de exhibiciones promocionaba los nuevos juguetes de la clase media joven y profesional: zapatos deportivos, bicicletas de carrera, tinas calientes, mochilas, carpas, planeadores, etc. La idea norteamericana tradicional de que la libertad significa algo como la posibilidad de "largarme cuando me dé la gana" tuvo una amplia representación con equipos de caminata y bolsas de dormir que reemplazaron el automóvil como vehículos para cumplir esta fantasía.

También estuvieron presentes conspicuamente los promotores de productos alternativos para cuidar la salud. Un número asombroso de quioscos representaban las maravillas de la medicina de la Nueva Era—acupuntura, masaje shiatsu, terapia macro vitamínica, remedios herbáceos, iridología, y otras prácticas similares—una nueva industria de crecimiento en la que muchas personas invierten su tiempo y energía que de otra manera habría ido al establecimiento médico norteamericano. En un campo relacionado, los promotores de una gama rápidamente proliferante de disciplinas espirituales buscaban conversos de entre los transeúntes—yoga, meditación, Arica, sufíes, T'ai chi, energía piramidal, y varias clases de comunidades espirituales. El mercado estaba abierto para cualquier comprador. Pero tal como se pudo haber esperado, las causas políticas explícitas estuvieron casi ausentes del evento. Los activistas ambientales y las organizaciones que se oponen a la energía nuclear o que tratan de salvar las ballenas eran casi los únicos grupos que se dieron la molestia de obtener las invitaciones a exhibidores (más o menos fáciles para obtener). Evidentemente, la Nueva Tierra en su Nueva Era podrá sobrevivir sin la política como tal.

¿Qué está ocurriendo aquí? ¿Qué nos dicen las expresiones de este tipo acerca del clima de opinión alrededor del surgimiento de la tecnología apropiada? Más allá de una preocupación honesta por la preservación del ambiente natural, más allá aun del deseo de redescubrir la comunidad, la autonomía personal, o ambas, hay una importante obsesión que emerge del simbolismo de las ferias como la Exposición Nueva Tierra de Boston. Implícita en la gran mayoría de las exhibiciones, y no muy por debajo de la superficie de sus pretensiones estaba la simple necesidad de superar la tensión—el estrés y el cansancio de la civilización moderna. Muchas personas ahora totalmente enmarañadas en la exigente ocupación de mantener en funcionamiento nuestra sociedad tecnológica han comenzado a proteger sus apuestas. Mediante el ciclismo, la meditación trascendental, el trote, los alimentos orgánicos, los masajes, las caminatas con mochila, yoga, y un sinnúmero de medios ingeniosos, buscan el relajamiento y la paz mental que la vida diaria no les puede dar. Sí, son necesarias las tecnologías de alguna clase. Pero no son inventos tales como calentadores solares de agua. Se buscan más bien los dispositivos y las técnicas que puedan aliviar los tipos de presión que normalmente agobia a los profesionales que trabajan en los bancos, en las compañías de seguros y en las burocracias. En vez de tratar de cambiar las estructuras que les fastidian, los jóvenes norteamericanos, al envejecerse, se han dedicado a la búsqueda de paliativos exquisitos. Si durante los años 60 pregonaban, "Veamos si se puede cambiar esta sociedad," los años 70 proclamaban, "¡Salgamos de este rascacielos y vamos a trotar!"

Dentro de la búsqueda frenética de salud, vitalidad y autorrealización existe creciente recelo con respecto a los bienes y servicios de la abundancia norteamericana, así como desconfianza en cuanto a los profesionales y organizaciones que los proporcionan. ¿Quién necesita a los médicos? Realice su propia atención médica. ¿Quién necesita arquitectos y contratistas? Construya su propia casa. ¿Quién necesita la empresa eléctrica? Genere su propia energía. El deseo de ser "autosuficiente", considerado desde hace mucho tiempo como una virtud en la cultura occidental, se encuentra aquí empañado por un profundo resentimiento. Apretados por la inflación, presionados por empleos nada satisfactorios, temerosos del cáncer o un infarto, aburridos por los productos de la economía de consumo, e incapaces de escaparse hacia ese sueño glorioso de antaño

de la alegría en los suburbios, un importante número de los que han "triunfado" en la sociedad moderna están intranquilos actualmente.[21]

Aunque hayamos dicho que evitaríamos tanto como sea posible la crítica de las teorías de desarrollo que se presentan en estos capítulos, es difícil dejar de preguntar a esta altura qué pasó con la preocupación por los pobres y los menos privilegiados en el movimiento de tecnología apropiada. ¿Hasta qué punto la fuerza impulsora del movimiento fue el "desasosiego" de aquellos que habían "triunfado"? ¿Qué de la observación fundamental de Schumacher de que el problema de la producción no había sido solucionado por los sistemas económicos dominantes? Parece que durante un corto período las necesidades de la gente materialmente pobre del mundo coincidieron con los intereses de algunos sectores de los países materialmente prósperos. Una puerta parecía haberse abierto. Parecía que era posible una alianza mediante la cual los recursos del Norte serían utilizados para buscar caminos de desarrollo alternativos para el Sur. Pero la alianza duró poco. Como siempre, los prósperos eran demasiado egoístas y demasiado apegados a su propia comodidad para caminar la distancia necesaria con los pobres. Avanzaron a nuevos horizontes una vez que se enfriara la "moda". Con toda seguridad, la mayoría de los millones que participaron en la venta de tecnología inapropiada a las naciones del mundo y en la construcción de rascacielos para ellos durante las décadas siguientes, visitaron las exhibiciones que Winner describe en el pasaje anterior. Porque al final de los años 70, esta gente había descubierto una nueva forma de "la buena vida": vivir en los suburbios, trabajar en los rascacielos, comer alimentos orgánicos, trotar y hacer yoga. Recuerde que en el ensayo que está escribiendo debe incluir algunos de los pensamientos y conclusiones obtenidos después de su estudio de este capítulo.

Capítulo 10

En este capítulo, daremos un breve vistazo a otro hilo de pensamiento que trajo vitalidad al discurso de desarrollo a principios de los años 80 y aumentó su amplitud y profundidad. Esta línea de pensamiento surgió no tanto de la crítica a las nociones predominantes de economía, tecnología u orden internacional, sino de reflexiones sobre la naturaleza del proyecto de desarrollo *per se*, su planificación y su ejecución. Si bien la necesidad de que participen los llamados "beneficiarios" en los proyectos había recibido un poco de atención desde el inicio de la empresa de desarrollo, su significado se entendió solo gradualmente a través de los años. La naturaleza que esta participación debería tener era el tema de cada vez más investigación en los años 70, durante los cuales se acumuló una bibliografía impresionante.

A continuación, le presentaremos extractos del muy conocido documento de Norman T. Uphoff, John M. Cohen y Arturo A. Goldsmith llamado *Feasibility and Application of Rural Development Participation: A State-of-the-Art Paper [Factibilidad y aplicación de la participación en el desarrollo rural: Un ensayo de punta]*. Una lectura cuidadosa de los pasajes acompañada por algunas oportunidades para reflexión, le dará una visión general de la manera en que se analizaba la cuestión de la participación durante los años 70 y después. Por ahora, éste es el nivel de conocimiento que se le pide tener sobre el tema. Pero debe estar consciente que en unidades futuras, le exigiremos la habilidad de hacer un análisis mucho más profundo de la participación como uno de los temas centrales de los conceptos de desarrollo.

> La preocupación acerca de los problemas de la "participación" en el desarrollo rural ha ido creciendo en años recientes. Cada vez más documentos y pronunciamientos proclaman las virtudes de la participación. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha recomendado actualmente que los gobiernos "adopten la participación popular como medida básica de política en la estrategia nacional de desarrollo" y debe "fomentar la más amplia participación activa posible de parte de todos los individuos y organizaciones no gubernamentales nacionales, tales como sindicatos, organizaciones de jóvenes y mujeres, en el proceso de desarrollo en la fijación de metas, la formulación de políticas y la implementación de planes." En lo que se conoce comúnmente ahora como "el Mandato Congresista", el Congreso de Estados Unidos en la Ley de Ayuda Extranjera de 1973, ha dejado en claro que la ayuda bilateral norteamericana para el desarrollo ha de extenderse de maneras que involucren a los beneficiarios intencionales en la planificación e implementación de los esfuerzos del proyecto, así como en los beneficios del desarrollo. Otros donantes adoptan la misma posición. A medida que la estrategia de desarrollo se moviliza hacia lo que se conoce como un enfoque de "necesidades básicas", encontramos que se identifica la participación como un elemento esencial de esta estrategia...
>
> Cualquier persona que trate los problemas de la participación en el desarrollo encuentra rápidamente que el mismo término es muy ambiguo. Sin embargo, los que estudian la participación están siendo presionados a definirla, a menudo para que los indicadores de su medición puedan ser generados. Hemos estado más dedicados al desarrollo de una manera práctica para pensar en la participación y hemos tratado de evitar los esfuerzos por definirla. Para nosotros, la pregunta "¿qué es la participación?" puede ser la pregunta equivocada, porque implica que la participación es un fenómeno único. Parece ser más fructífero y apropiado pensar que la participación es un término descriptivo que significa la participación de un número significante de personas en las situaciones o acciones que mejorarán su bienestar, por ejemplo, sus ingresos, seguridad o autoestima. Esta definición es general, pero abarca una gama de cosas a las que la gente se refiere al hablar de la participación en lo abstracto. Para nosotros, es más instructivo, sin embargo, pensar en términos de tres dimensiones de participación: (1) ¿qué tipo de participación

está siendo considerado? (2) ¿quién está participando? y (3) ¿cómo ocurre la participación? Además, es necesario considerar cuidadosamente el contexto dentro del cual la participación esté ocurriendo o deba ocurrir. Esto requiere dar atención cuidadosa a las características del proyecto de desarrollo rural y a las maneras en que el ambiente histórico, social o físico condiciona las clases de participación que son más o menos probables...

¿Qué clase de participación?

Identificamos cuatro clases distintas de participación: (1) la participación en la toma de decisiones; (2) la participación en la implementación; (3) la participación en los beneficios; y (4) la participación en la evaluación. En conjunto, éstas abarcan a un conjunto de actividades de desarrollo rural potencialmente integrado, aunque probablemente sea poco común que exista un ciclo completo o consistente de actividades participativas.

La participación en la toma de decisiones (y tal vez en la evaluación) es lo que los científicos políticos más a menudo visualizan como participación, en cambio los especialistas en administración se concentran en la participación en la implementación. La participación en los beneficios ha sido la mayor preocupación de los economistas, en particular los que se interesen en el mejoramiento del bienestar de los pobres rurales. Es evidente que estas diferentes disciplinas con frecuencia han tenido concepciones distintas de la participación—una fuente de mucha confusión en cuanto al término. Nuestro esquema trata de eliminar parte de la ambigüedad al incorporar estas concepciones variadas en un marco más grande. Por eso enfatizamos la necesidad de tener cuidado al hablar de la participación en términos globales, y más bien nos dedicamos a las clases específicas de participación que pueden ocurrir.

¿Quién participa?

La participación que es la mayor preocupación de los gobiernos y agencias de desarrollo es la de los "pobres rurales" y la "mayoría pobre". Estas categorías son excesivamente amplias, sin embargo, para captar un grupo tan grande y heterogéneo de gente. Los pobres rurales, si bien comparten una pobreza común, incluyen muchos grupos sociales, con diferentes ocupaciones, ubicaciones, sexo, estado, religión, etc. Al igual que la dimensión "qué" de la participación, apoyamos un enfoque más desagregado para analizar quién participa.

Sugerimos cuatro tipos generales de participantes, cuyas características merecen la atención específica. Dependiendo de la ubicación y los objetivos del proyecto bajo consideración, ciertas características serían, por supuesto, más significantes que otras. Quisiéramos destacar: (1) los residentes locales (una categoría grande y heterogenia); (2) los líderes locales, incluyendo los líderes informales, los jefes de asociaciones y los funcionarios; (3) el personal del gobierno; y (4) el personal extranjero. Particularmente en la primera categoría, será importante desagregar más la población según (1) la edad; (2) el sexo; (3) el estado familiar; (4) la educación; (5) la ocupación; (6) los ingresos; (7) el lugar de residencia. Estas características posiblemente no sean igualmente pertinentes para todos los proyectos, y otras adicionales pueden ser necesarias en ciertas circunstancias; no obstante, alguna combinación de estas características será útil para averiguar quién está participando en las diferentes fases de las actividades de desarrollo.

Cómo ocurre la participación

La dimensión "cómo" introduce la evaluación cualitativa al análisis de la participación. La cantidad, la distribución, y las tendencias de la participación pueden ser evaluadas al examinar las dimensiones "quién" y "qué", pero también sugerimos que se considere la manera en que ocurre la participación. Sería útil saber, por ejemplo, (1) si la iniciativa para la participación viene principalmente de los administradores o de las comunidades locales; o (2) si los alicientes para la participación son voluntarios o coercitivos. A través del tiempo puede ser pertinente analizar y

comparar (3) la estructura y (4) los canales de participación, por ejemplo si ocurre individual o colectivamente y si está organizada formal o informalmente, y si la participación es directa o incluye representación indirecta. Además, a menudo se debe considerar (5) la duración y (6) el alcance de la participación, si sucede una sola vez, o es intermitente o continua, y si se extiende sobre una amplia o estrecha gama de actividades. Finalmente será útil considerar (7) la potenciación, es decir, qué eficazmente la participación de la gente en la toma de decisiones o en la implementación conduce a los resultados que ellos tengan en mente.

Estas diferentes características "cómo" pueden ayudar a iluminar la dinámica y las consecuencias de la participación, si son aplicadas correctamente a la valorización de quién participa en qué actividades de desarrollo rural. Al sugerir la dimensión "cómo", queremos llamar la atención a las maneras en que la participación de algunos grupos en ciertas actividades pueda diferir...[1]

Reflexiones (1)

Uno de los atributos de los científicos sociales es su capacidad para examinar los fenómenos sociales de una manera ordenada, hacer las preguntas pertinentes y conferir al objeto de su indagación una organización que la mente puede captar fácilmente. Los buenos científicos, como son los autores del documento bajo consideración, realizan esta función con admirable perspicacia. Sin embargo, el atractivo racional de esta organización no le debe disuadir de hacer preguntas acerca de la validez del enfoque, las suposiciones implícitas, y el tono global del discurso que se da. El acto de plantear preguntas, por supuesto, no significa rechazar sino asegurar que no se pierda de vista las limitaciones del argumento y las percepciones que puede ofrecer. Le invitamos, entonces, a detenerse aquí para reflexionar sobre lo siguiente:

En el mundo de hoy, el tipo de análisis que está bosquejada en el pasaje anterior lo realizan invariablemente los miembros de una comunidad—en este caso la comunidad académica—que de ninguna manera sufre de pobreza material. La comunidad cuya participación está siendo analizada es por definición, una que tiene poca voz en las instituciones y procesos sociales, políticos y económicos que distribuyen la riqueza y el poder entre los diferentes sectores. Parecería razonable preguntar si el tema de discusión es la participación de los materialmente pobres en las instituciones y procesos de la sociedad—un privilegio que gozan los que están realizando el análisis—o si es meramente su participación en los proyectos creados por los grupos que tienen acceso al poder, con el objetivo admitidamente loable de reducir la pobreza. En otras palabras, ¿se está ofreciendo a los materialmente pobres un verdadero rol en el manejo de los asuntos en las regiones donde viven, o su participación es una forma de sacar el mayor provecho de la miserable porción de los beneficios que la sociedad esté dispuesta a concederles?

La monografía bajo estudio tiene un capítulo dedicado a las raíces de los enfoques participativos en dos tradiciones: el desarrollo de la comunidad y la animación rural. El análisis es ilustrativo.

El surgimiento del desarrollo comunitario y la animación rural está vinculado con las preocupaciones por "ganar los corazones y las mentes" durante el período de la guerra fría, y con los "vientos de cambio" que finalmente iban a traer la independencia a África y Asia. El desarrollo comunitario como estrategia tuvo sus raíces en las experiencias británicas y norteamericanas con las actividades de gobierno local, planificación municipal, educación de adultos, y bienestar social. Estos esfuerzos domésticos, y alguna experiencia internacional de parte del Servicio Colonial Británico y las agencias privadas voluntarias de Estados Unidos, adquirieron importancia en 1948

cuando la estrategia de desarrollo comunitario se forjara explícitamente en la Conferencia de Cambridge para el Desarrollo de la Iniciativa Africana. Allí se escogió el desarrollo comunitario para preparar las colonias para una transición pacífica hacia la independencia, a través del apoyo al surgimiento de comunidades rurales estables y autosuficientes. Asimismo, la animación rural emergió como estrategia coherente de mediados de los años 50, como parte de la iniciativa francesa para promover la modernización rural como requisito previo para la transferencia del poder de la metrópoli a los estados independientes.

...El desarrollo comunitario procedió a partir de la suposición (correcta) que ningún gobierno podía pagar ni encontrar el personal capacitado necesario para ubicar equipos de especialistas en todas las aldeas. Por eso su objetivo era el de complementar los ministerios y agencias regulares con un ministerio o programa especial, con un cuerpo multipropósito de trabajadores al nivel de la aldea (TNA). Estas personas eran de afuera de la aldea y tenían por lo menos una educación secundaria; eran empleados gubernamentales encargados con la organización de la comunidad para ayudarla a identificar las "necesidades sentidas" comunes y movilizar la acción social a fin de levantar los recursos e involucrar a la gente para la satisfacción de dichas necesidades, con cualquier ayuda técnica o financiera de afuera que era apropiada. El TNA estuvo capacitado con destrezas de organización comunitaria, pero no recibía un conjunto de lineamientos rígidos, ya que los proponentes de la estrategia creían en los esfuerzos flexibles y dinámicos y en la evitación de programas estandarizados. El TNA tenía que vivir con los campesinos, ganar su confianza, organizar grupos campesinos y estimular la identificación de proyectos en la aldea que pudieran ser implementados. En este proceso recibía la ayuda de donaciones de contraparte u otras del gobierno nacional, fondos que a menudo provenían de donantes internacionales.

El enfoque francés, en cambio, siguió una estrategia más rígida y predeterminada. El servicio de animación escogía áreas donde había la promesa de potencial para esfuerzo propio local. Mediante un procedimiento complicado, el personal ayudaba a los campesinos a identificar los problemas que serían resueltos y a escoger a una persona local que recibiría capacitación para llenar las necesidades específicas identificadas. Estos estudiantes, que a menudo eran agricultores jóvenes y respetados, recibían entonces la capacitación práctica en uno de los centros de capacitación regionales establecidos para este fin, y llegaron a ser animadores. La capacitación ponía énfasis en el aprendizaje práctico, las destrezas técnicas, la comprensión de las instituciones y metas nacionales, y cómo llevar a cabo proyectos locales. Una vez capacitados, los animadores regresaban a sus comunidades para poner en acción su nuevo conocimiento. De esta manera la animación rural evitó algunos de los problemas del desarrollo comunitario, cuyos TNA eran empleados urbanos y educados, sin vínculos locales y con un interés en ascender la jerarquía de la agencia y obtener un puesto en la ciudad. Había dificultades consecuentes, sin embargo, porque los animadores, como gente local, podían identificarse con facciones locales y estar obligados a los poderosos locales.

Los británicos iniciaron algunos proyectos nacionales de desarrollo comunitario alrededor de 1950, al igual que las agencias internacionales. Tenían la tendencia de ser esfuerzos en pequeña escala, con pocas implicaciones para el desarrollo nacional, y pocas posibilidades de diseminar las innovaciones a otras comunidades. En 1952, la más famosa de todas las iniciativas de desarrollo comunitario comenzó en la India con financiación en gran escala de la Fundación Ford y Estados Unidos. Las raíces filosóficas del desarrollo comunitario, y su meta de formar comunidades democráticas y autosuficientes en las aldeas podían ser trazadas a la influencia de Gandhi y Tagore, quienes tenían fe en el campesino común y los esfuerzos en pequeña escala; pero el proponente principal de la estrategia fue un grupo de científicos sociales norteamericanos, educadores y especialistas en bienestar liderados por Albert Mayer, Carl Taylor y Douglas Ensminger. Ellos y otros sirvieron como consultores para los programas, capacitaron a la gente para que los administrara, y asistieron a una serie de conferencias internacionales entre 1956 y 1961 para intercambiar experiencias de desarrollo comunitario y para alentar a los gobiernos interesados a iniciar programas, y publicaron numerosos artículos en una revista subsidiada y ampliamente distribuida, Community Development Review (Revista de Desarrollo Comunitario). Por lo menos con respecto a la India, una interpretación cínica de las razones por las que ese

gobierno apoyó el desarrollo comunitario apareció en retrospección. Sus planes enfatizaron la formación acelerada de capital, con inversión principalmente en la industrialización, descuidando la agricultura y el sector rural. El desarrollo comunitario podía percibirse como un soborno a la gente rural, urgiendo autosuficiencia para ellos mientras se concentraran los recursos domésticos y extranjeros en las áreas urbanas.

Los esfuerzos de desarrollo comunitario se iniciaron a principios de los años 50 en Filipinas y luego se difundieron a otros países de Asia, África y finalmente América Latina, principalmente a través de la Alianza para el Progreso. Entre 1953 y 1959, el gobierno de Estados Unidos tuvo la responsabilidad principal por el surgimiento de programas en unos 25 países, de los cuales la mayoría tenía alguna importancia estratégica para el Occidente. Esto se hizo mediante el envío de expertos para ayudar a los gobiernos interesados a desarrollar programas, y la provisión de ayuda técnica y capital a largo plazo. Estados Unidos gastó $50 millones a través de la División de Desarrollo Comunitario de su agencia de ayuda entre 1952 y 1962, y canalizó fondos adicionales a otros 30 países, principalmente por medio de las Naciones Unidas. A medida que los hombres, el dinero y las máquinas fluyeran hacia estos países, el énfasis en el esfuerzo propio disminuyó y los extensionistas gubernamentales desplazaron cada vez más a la gente local como "agentes de cambio". Este nuevo enfoque produjo proyectos "de vitrina" muy visibles que, en el mejor de los casos, satisficieron las muy dudosas "necesidades sentidas" de los campesinos.

En 1960, más de 60 países menos desarrollados tenían programas de desarrollo comunitario. Pero antes del fin de la década, la mayoría había sido drásticamente reducida o terminada. Un golpe importante ocurrió en 1963 cuando USAID abolió su División de Desarrollo Comunitario en Washington, cerrando la mayoría de las oficinas de campo de la división, y subsumiendo sus actividades bajo proyectos de agricultura o desarrollo rural. Muchos ministerios de desarrollo comunitario en los países fueron abolidos y absorbidos por los ministerios de asuntos internos, bienestar social, o agricultura. Los donantes y gobiernos anfitriones se sintieron desilusionados con la eficacia de este método de desarrollo.

Durante los años 60 la preocupación por los recursos y el sector urbano puso la estrategia de desarrollo comunitario en una luz desfavorable. El análisis de costo y beneficio, con su énfasis en las retribuciones rápidas debido al hecho de que las futuras se descuentan con una tasa de interés explícita, asignaron poco valor a la capacidad inmensurable que podía haber sido generada a través del tiempo para movilizar los recursos locales. No eran considerados importantes los esfuerzos dirigidos a la base, con la suposición de que los planificadores y técnicos pudieran crear un impulso de desarrollo que arrastraría las aldeas rurales hacia la modernización. Los planificadores adoptaron los precios del mercado como la norma para todo valor, y dieron poca importancia si las cosas proporcionadas por el gobierno eran lo que querían los campesinos o no. Se supuso que cualquier cosa que apareciera en el PIB era buena y se asignó un valor de cero a las demás. Pero tal vez el motivo principal por el deterioro del desarrollo comunitario era que pocos entendían la complejidad del proceso de desarrollo, y el tiempo que se requeriría para demostrar los resultados. Este punto débil era el resultado de la falta de conocimiento acerca del sector rural, y la inaplicabilidad de muchas de las ideas angloamericanas sobre la movilización de grupos en ambientes sociales distintos. El desarrollo comunitario sucumbió a la impaciencia más que cualquier otra cosa. Solamente después de que el apuro por alcanzar el desarrollo mediante la transferencia de recursos—sin crear una base organizativa—hubiera dejado de producir los resultados deseados, los planificadores y administradores estuvieron dispuestos a considerar nuevamente los aspectos de la organización local de la estrategia de desarrollo.

La animación rural surgió bajo la tutela de los franceses, principalmente los esfuerzos de cooperación del Institute de Recherches et d'Application des Methodes de Developpment (IRAM) y el Institute de Recherche et Formation pour l'Education et le Developpment (IRFED) en París. Los esfuerzos iniciales por implementar la estrategia ocurrieron en Marruecos en 1955 y 1956, donde IRAM tuvo la oportunidad de ensayar su enfoque. Si bien el programa dejó de alcanzar sus metas, la teoría fundamental llegó a ser atractiva para los líderes de otras colonias de habla francesa y muy pronto invitaron a IRAM a iniciar proyectos en otros lugares. A pesar de una generosa

provisión de recursos humanos y financieros, la animación rural no parece haber tenido mucho éxito. Basada en la evidencia acumulada durante 15 años, un experto francés en desarrollo rural, Albert Meister, descartó la estrategia como ineficaz...

Las similitudes entre el desarrollo comunitario y la animación rural pueden ser identificadas fácilmente. (1) Ambos contaron administrativamente con ministerios o servicios separados, paralelos a la línea regular de las agencias gubernamentales En principio eran coordinados a todos los niveles, pero el enfoque principal era el campo. (2) Ambos dependían de los roles especializados—una especie de "agentes catalizadores". El TNA tenía que trabajar con los líderes locales y con el personal de campo de los otros ministerios para apoyar e implementar los programas que cumplían a las necesidades sentidas de los campesinos, y los animadores escogidos en las comunidades rurales y capacitados por el personal de animación tenían que facilitar la implementación del programa para los ministerios. (3) Ambos pasaron por alto la heterogeneidad de las comunidades rurales; en el primer enfoque supusieron que las comunidades podían tener necesidades sentidas en común que todos ayudarían a satisfacerlas, y en el segundo, que la cooperación era una cuestión de "llegar" a los campesinos con la información técnica y los recursos. Típicamente, no fueron considerados significantes los conflictos de interés. (4) Ambos tuvieron la tendencia de ignorar la estratificación existente en la sociedad rural, con el resultado de que los beneficios podían ser "apropiados" fácilmente por los grupos locales poderosos. (5) Ambos enfatizaron el esfuerzo propio al nivel local, llamado "inversión humana" en el sistema francés. (6) Ambos a menudo se unieron a las cooperativas o servicios de extensión existentes para servir otros programas gubernamentales, perdiendo así una parte de su propia identidad...

Algunas de las diferencias entre las dos estrategias, tal vez menos significativas que sus similitudes, pueden ser señaladas fácilmente: (1) El desarrollo comunitario estuvo dirigido hacia las comunidades rurales con el objetivo de aumentar su capacidad para el esfuerzo propio, mientras que la animación rural trató de lograr que los campesinos trabajaran mano en mano con los esfuerzos de desarrollo nacionales. (2) El desarrollo comunitario dio un valor positivo a la independencia y autonomía local, enfatizando las "necesidades sentidas", mientras que la animación rural trató de integrar el nivel de la base con los niveles más altos como parte de los programas nacionales. (3) El desarrollo comunitario dependió de un trabajador al nivel de la aldea, un profesional de múltiples propósitos, en cambio la animación rural empleó a voluntarios campesinos en roles especializados (respaldados, por supuesto, por técnicos capacitados). (4) El desarrollo comunitario confió en la voluntad espontánea de la comunidad para eliminar los obstáculos al desarrollo, en cambio la animación rural trató de educar a los campesinos para desarrollar la conciencia comunitaria. Tal como se sugirió anteriormente, ninguno de los dos enfrentó la cuestión de la distribución de los recursos, algo que es considerada necesaria con la participación en el desarrollo rural.[2]

Reflexiones (2)

No hay duda alguna que cualquier plan de desarrollo viable tiene que dar mucha atención al fortalecimiento de la comunidad. Sin embargo, debemos recordar que las metas y métodos de desarrollo comunitario en un programa dado dependerán, entre otras cosas, de la visión de progreso que tienen sus diseñadores. En los siguientes párrafos, Uphoff, Cohen y Goldsmith analizan algunos de los problemas enfrentados por los dos enfoques que describen y luego enumeran una serie de lecciones que deben ser aprendidas de estas experiencias. Antes de analizar sus argumentos, posiblemente deseará reflexionar sobre una cuestión más fundamental de las expectativas que los dos programas pueden haber tenido, basado en sus acciones. ¿Qué piensa usted que ellos esperaban que iban a lograr las aldeas que se beneficiaron de sus programas? A partir de la lectura anterior ¿puede usted llegar a alguna conclusión acerca de la naturaleza de la visión de desarrollo rural que motivó a las personas que asentaron las bases de los dos programas?

Considere, ahora, las explicaciones ofrecidas por los autores de la monografía:

Los problemas experimentados por los dos enfoques eran numerosos y a menudo utilizados como razones porque la "participación no funciona". De hecho, tenemos que analizar los problemas para ver si algunos son evitables y cómo pueden ser superados.

Esencialmente tanto el desarrollo comunitario como la animación rural eran sistemas de arriba para abajo, no importa cuánta retórica haya habido en cuanto a las necesidades sentidas o la movilización popular. No es que los enfoques puramente de abajo para arriba hubieran sido más eficaces; pero es importante distinguir entre la retórica y la práctica, porque de hecho, la participación era muy restringida. Una y otra vez se establecieron los programas y se fijaron las metas desde arriba, y muy poco relacionados con el gusto o las capacidades de la gente, y al dejar de alcanzarlas, juzgaron esto como una señal de fracaso.

Como programas, se sobrecargaron con bastante rapidez. Heginbotham describió bien las múltiples actividades forzadas sobre los TNA en la India. Esto se agravó cuando les dieron tantos informes cada mes, mal podían estar en el campo promocionando docenas de actividades obligatorias, peor todavía, atender las "necesidades sentidas" de los campesinos. Llegaron a ser agentes del gobierno, no facilitadores para la comunidad.

Con demasiada frecuencia, los programas de desarrollo comunitario no eran basados en mejoras en la producción económica, que habría tenido beneficios directos y tangibles para los participantes, sino en los servicios comunitarios, algunos de los cuales de dudoso valor. No era así que debía funcionar el desarrollo comunitario, pero fue causado por las divisiones en los ministerios de desarrollo comunitario y todos los demás, que tenían un interés burocrático en mantener el desarrollo comunitario fuera de los programas de agricultura o de construcción de obras públicas. El resultado fue un asesoramiento superficial en agronomía o ingeniería, porque los TNA o animadores se involucraron en programas donde carecían de competencia técnica, aunque el consejo que daban muchas veces no era peor que el que entregaban los agentes de los ministerios técnicos. Esto les desacreditaba en los ojos de los campesinos. Una crítica relacionada es que el enfoque en las "necesidades sentidas" no tenía el respaldo de una hábil recolección y análisis de los hechos, para que las soluciones confiables y válidas pudieran ser encontradas.

La demanda de resultados rápidos que invariablemente acumuló, impulsó a los TNA y animadores a depender de las élites locales para la movilización de la mano de obra, la presentación de demostraciones, las contribuciones, etc. Como resultado los programas no pudieron llegar a los grupos más bajos, quienes eran los beneficiarios propuestos. Se dio menos prioridad a las metas de desarrollo de capacidad local y asistencia a grupos menos privilegiados, y las presiones aumentaron para producir "éxitos" demostrables. La presión de cumplir las "metas" y evaluar el desempeño según estas medidas llevó a los TNA a distorsionar la información, de modo que finalmente la gestión y la planificación llegaron a ser ejercicios simbólicos sin sentido.

Aunque inconsistentes con los principios de desarrollo comunitario por lo menos, una de las deficiencias de ambos enfoques era el proceso de revisión arbitraria que impedía el crecimiento y aun frustraba la iniciativa local. El resultado fue una disminución predecible en la participación de la mayoría rural, a medida que no fueran respetadas las decisiones locales, sino que los administradores las anularon. Charlick dice que los campesinos de Níger describieron las reuniones de animación rural como situaciones en que "ellos nos dicen lo que quieren que hagamos".

En su investigación del sistema de panchayat en Andhra Pradesh, Haragopal encontró que los servidores públicos habían rechazado el gasto aun de una rupia para reemplazar un vaso roto—porque los pedazos no se habían presentado junto con el comprobante. Se puede preguntar si uno de los enfoques en la práctica representó la "participación rural" en algún sentido que no sea superficial.

> La crítica que se aplica al desarrollo comunitario, aunque no necesariamente a la animación rural, es el enfoque en la comunidad, y no en el sector rural en general. El desarrollo comunitario ha sido caracterizado por Owens y Shaw como algo que mira "para adentro, no para fuera", enfatizando la reconstrucción de la aldea, no de la sociedad rural. De muchas maneras, la aldea puede ser demasiado pequeña para el desarrollo autocontenido, aunque alguna unidad pequeña y razonablemente homogénea puede ser necesaria como base para la acción de desarrollo. El desarrollo de áreas tiene ventajas, la evolución de una jerarquía de áreas más grandes y más pequeñas de acción, según la teoría del lugar céntrico. Por supuesto el desarrollo comunitario no tenía esta estrategia en mente, y si bien la animación rural de hecho incluía una jerarquía de instituciones desde la aldea hasta el centro nacional, no pudo integrar las áreas de acción.[3]

Reflexiones (3)

Los problemas citados anteriormente con los dos enfoques bajo consideración pueden ser interpretados como deficiencias de método, de la manera en que se hicieron las cosas. Esta interpretación, que tiene mucho mérito, lleva a mejores lineamientos para los esfuerzos de desarrollo al nivel local. El siguiente es uno de estos conjuntos:

> Sobre la base de su análisis de la experiencia de la India, Sussman identificó ocho lecciones que deben guiar las iniciativas de desarrollo rural en el ámbito local que buscan mayor participación y eficacia: (1) es esencial tener un énfasis en actividades económicamente productivas; (2) las metas deben ser fijadas por los funcionarios locales y los agricultores en conjunto, no desde arriba; (3) todas en el sistema deben saber lo que se ha planificado y qué son sus roles; (4) es importante contar con un trabajador multipropósito en la base, si no lo sobrecargan desde arriba; (5) los problemas deben ser estudiados y resueltos en el sitio, en vez de depender de la experiencia remota; (6) todos los funcionarios deben mantener un estrecho contacto personal con los campesinos; (7) la planificación y la ejecución de los programas deben ser rigurosas luego de una amplia discusión y consulta previa; y (8) una vez hechas las promesas, deben ser cumplidas para mantener la confianza de los campesinos; las demostraciones exitosas son claves para la obtención y el mantenimiento de la cooperación.[4]

Tal como hicimos en ocasiones anteriores, aquí deseamos dirigir su atención hacia los asuntos más fundamentales relacionados con la concepción y la visión del desarrollo. Permítenos preguntarle, entonces ¿hasta dónde en su opinión las correcciones metodológicas llevan la cuestión de la participación? ¿Hasta qué grado se podría pretender que los campesinos servidos por el proyecto de desarrollo rural están participando en la vida de la sociedad si el proyecto refleja las ocho lecciones—admitidamente valiosas—sugeridas por Sussman? Esperamos que no se irrite debido al pedido repetido en este capítulo de considerar lo que es esencialmente la misma pregunta, aunque la hayamos disfrazado de distintas maneras. Nuestro propósito es el de asegurar que llegue a percibir la participación en el desarrollo como algo más fundamental que un conjunto de procedimientos.

Uphoff, Cohen y Goldsmith concluyen sus análisis de desarrollo comunitario y animación rural con una presentación de algunas de las características de algo que ellos llaman participación en el desarrollo rural, y con un contraste entre éstas y las dos tradiciones. Sugieren que un enfoque eficaz ha de incluir "(1) descentralización administrativa, llevando a las instituciones y personal del gobierno más cerca del sector rural y reorientándolos a las necesidades de la gente rural; (2) el establecimiento de organizaciones locales o el trabajo a través de éstas, organizaciones que pueden actuar a nombre de la gente rural e involucrarles en diferentes aspectos del trabajo de desarrollo; (3) la ubicación de líderes locales en posiciones centrales para establecer un puente entre la comunidad y el gobierno, asegurando al mismo tiempo que representen los intereses de toda la comunidad; y (4) el reclutamiento y capacitación de un grupo de profesionales a fin de proveer

mayor acceso a los servicios e insumos de parte de la gente rural (los VLW pueden ser considerados como parte de este conjunto o no, según la persona que realiza este papel importante)."[5] Después, pasan a describir los cuatro principios generales de la participación:

- "Primero, la 'participación' no debe ser vista como un programa o sector separado para el desarrollo rural, sino más bien como un enfoque que debe ser integrado como sea factible a todas las actividades."
- "Segundo, la participación en el desarrollo rural debe dar énfasis a la organización local, que puede dar una mayor voz a la gente rural y también una mayor participación en los programas."
- "Tercero, hay que dar alguna atención a la distribución de los bienes para promover la participación, porque sabemos ahora que cuanto más desigual la distribución, tanto más difícil es tener una amplia participación en la toma de decisiones y en los beneficios."
- "Finalmente, el énfasis en la promoción de la participación en el desarrollo rural no se refiere a la autonomía local sino el vínculo entre los centros nacionales, los centros regionales, y las comunidades locales bajo condiciones que se hayan definido mutualmente."

El segundo principio mencionado anteriormente ha recibido muy apropiadamente mucha atención en el discurso sobre participación en el campo de desarrollo. Algunos pasajes pertinentes del documento de Uphoff, Cohen y Goldsmith servirán como introducción al tema.

> Los estudios anteriores efectuados por el Comité de Desarrollo Rural de Cornell apoyaron enérgicamente la percepción que la participación tiende a ser ineficaz fuera de un contexto organizativo, y que las organizaciones locales son un factor crítico para los esfuerzos de desarrollo rural...
>
> Consideramos que las organizaciones locales, establecidas hace mucho tiempo, o recientemente introducidas, de creación local o introducidas desde afuera, son vehículos potenciales para la expansión de la base de participación de la comunidad, el aumento del acceso de la aldea a los recursos de desarrollo, y la promoción del cambio técnico, especialmente en la agricultura. No obstante, es un hecho de que muy poco se conoce acerca de las organizaciones locales, y hay controversia en cuanto a su capacidad de estimular tanto el desarrollo como la participación...
>
> **Organizaciones nativas**
>
> Los especialistas en desarrollo pueden aprender una lección del comerciante artero del cuento de Aladín que regalaba lámparas nuevas a cambio de las viejas. Puede haber bastante magia participativa en muchas organizaciones tradicionales establecidas hace tiempo, sin embargo generalmente son ignoradas en el diseño y la implementación de proyectos. En su lugar, se ofrecen arreglos nuevos, a menudo extraños, como una mejor manera de organizar la comunidad e involucrar a sus habitantes en el desarrollo. Es verdad que con frecuencia no hay o están incompletos los datos acerca de las organizaciones locales existentes. Muchas de estas organizaciones son informales y por tanto, fuera del alcance de las definiciones legales, y a veces nunca han sido registradas en los libros oficiales o colegiales. Sin embargo, bajo ciertas condiciones y para algunas tareas, los diseñadores de los proyectos pierden importantes oportunidades para aumentar los elementos participativos de los proyectos si dejan de vincularlos a una organización de apoyo tradicional.
>
> Se puede encontrar un ejemplo de esto en el Programa del Paquete Mínimo (PPM), diseñado por el Banco Mundial, USAID y SIDA en Etiopía después de la revolución, a un costo de más de $100 millones. La agricultura con equipos de ayuda mutua es una larga tradición en muchas áreas

cultivadas del país. Sin embargo, el gobierno optó por crear nuevas asociaciones de campesinos, establecidas por organizadores urbanos con poca sensibilidad en cuanto a las actividades cooperativas existentes. El PPM iba a proveer insumos para apoyar las cooperativas agrícolas de acuerdo con las divisiones territoriales del gobierno. Se pidió a los agricultores que habían arado conjuntamente los campos y quienes se conocían muy bien, a que participaran en actividades agrícolas conjuntas o formaran cooperativas con personas con quienes nunca habían asociado. El reconocimiento en un reciente estudio del proyecto que se había perdido esta oportunidad probablemente llegó muy tarde para reorientar las premisas operativas...

1-Abanico de organizaciones:

Las organizaciones nativas pueden ser consideradas en términos de sus funciones o sus formas. Algunas de las funciones principales son: (1) los seguros, donde todos los miembros de un grupo comparten sus recursos con cualquier persona que haya sufrido una tragedia personal, para cubrir los gastos funerales, por ejemplo, o para proveer alimentos para un miembro que ha sido golpeado por la sequía, la enfermedad, o las plagas; (2) el bienestar, para ayudar a los miembros de la comunidad mediante prácticas de redistribución que reparten el excedente entre todos, a menudo sin considerar la participación en su creación; (3) la reciprocidad, para ayudar a superar los cuellos de botella con respecto a los recursos, tal como el intercambio de mano de obra o ahorros sobre una base de quid pro quo cuando, por ejemplo, sea necesario preparar rápidamente el terreno, o haya que pagar un dote; (4) la provisión de bienes públicos, para que todos contribuyan a las instalaciones o servicios colectivos, tales como los caminos y las escuelas; (5) la agrupación de los bienes productivos para expandir el alcance, sea de la producción individual o la colectiva, combinando mano de obra, capital, tierras, o acceso al agua...

Quisiéramos enfatizar, sin embargo, que muchas organizaciones nativas no son democráticas en el sentido convencional u occidental. Posiblemente no dispongan de las provisiones para el gobierno de la mayoría en las decisiones, ni la competencia para las posiciones de liderazgo, ni los mecanismos formales para responsabilizar a los líderes frente a los miembros, etc. Este hecho sugiere que las organizaciones nativas pueden ser más eficaces como medio para fomentar la participación de los campesinos en la implementación de un proyecto, que como herramienta para promocionar el control de abajo para arriba sobre la toma de decisiones. No obstante, si el estado de los miembros es relativamente similar, si las normas restringen el ejercicio arbitrario de la autoridad de liderazgo, o si las decisiones se basan en el consenso del grupo, estas organizaciones pueden representar una expresión relativamente precisa de la voluntad popular, no obstante la ausencia de procedimientos democráticos convencionales. Hay que decidir en forma separada en cada caso si el grupo nativo alienta la participación en la toma de decisiones o no. Aunque dicha decisión esté llena de problemas de relatividad cultural, un primer paso puede ser la de identificar la distribución de los beneficios producidos por las decisiones y acciones del grupo.

Organizaciones de mano de obra

Las organizaciones conjuntas de arado, desyerba o cosecha son comunes en muchas partes del mundo, y la ayuda mutua puede incluir cosas como la construcción de una casa o el reempajado de un techo. Las personas del mismo o diferente sexo se reúnen para trabajar a favor de un miembro, y luego todos trabajan a su vez para otros miembros. En algunas comunidades, se mantiene un registro muy estricto de las contribuciones de mano de obra, pero otros grupos ponen más énfasis en el disfrute festivo que en la obligación recíproca. Se puede encontrar una gran variación en estas organizaciones en áreas relativamente pequeñas. Algunas se organizan sobre una base muy igualitaria, pero otras son muy estratificadas, y dominadas por los miembros poderosos. Algunas son relativamente permanentes, e incluyen a las mismas personas año tras año, pero otras son muy transitorias, y su duración tal vez sea de sólo un día...

Debido al posible abuso de los arreglos de agrupación de mano de obra, los diseñadores de proyectos que buscan maneras creativas para utilizarlos como canales participativos deben ser

muy sensibles para detectar si los participantes consideran que las organizaciones nativas son mecanismos legítimos o instituciones de trabajo forzado, y también si la contribución de mano de obra que se busca es considerada legítima según la carta constitucional de la organización que es aceptada, aunque no escrita. Los administradores deben estar conscientes de los procesos predominantes de toma de decisiones, para saber si las personas que contribuyen la mano de obra también tienen alguna voz en las decisiones en cuanto a su uso, y si se benefician del trabajo.

Organizaciones de capital

Otra organización tradicional muy común es la asociación de crédito y ahorro rotativo. Tiene una gran variedad de formas aun dentro de un país en particular. El patrón típico es que un grupo combina sus fondos periódicamente, y una persona a la vez recibe la cantidad total. Muchas veces los grupos se establecen alrededor de los lugares de trabajo, las vecindades agrícolas, los puestos en el mercado, los centros religiosos, las relaciones familiares, etc. Obviamente la confianza mutua es esencial porque si los primeros beneficiarios salen de la agrupación antes de que se complete el ciclo, los beneficiarios posteriores recibirán menos. Los grupos posiblemente tengan solo un puñado de miembros o un gran número, y pueden durar uno o varios ciclos. Su función es ayudar a los miembros a acumular un monto grande en un momento dado, a menudo para gastos específicos, como una dote, una compra de ganado o un negocio.

Una actividad grupal relacionada es el ahorro conjunto de los miembros para comprar equipos o materiales que beneficien a todos, por ejemplo, cuando las mujeres compran un molino de maíz para economizar el esfuerzo, o los hombres invierten conjuntamente en una camioneta pequeña para llevar los productos a los mercados urbanos más favorables. Estos grupos pueden adoptar un modo cooperativo, para funcionar conjuntamente y beneficiarse de las compras en grupo. El establecimiento de una organización de esta índole es más probable entre las personas de más o menos el mismo estado económico, ya que los más pudientes tendrán menos necesidad de los mecanismos de ahorro en grupo, y los más pobres tal vez no puedan contribuir lo suficiente. De esta manera se puede movilizar grandes cantidades, y los lazos de confianza mutua pueden servir de fundamento para otras actividades conjuntas. Sin embargo, en cada caso hay que determinar si los miembros están dispuestos a reorientar el grupo hacia otras tareas que no sean las que impulsaron su formación.

Organizaciones de tierra o agua

La administración grupal de los recursos naturales es otra base importante para las organizaciones nativas. La tierra puede ser el fundamento para actividades cooperativas tradicionales bien enraizadas, especialmente en las áreas donde la propietaria sea la aldea o un clan en calidad de unidad corporativa. Ya que la posesión corporativa a menudo se asocia con los cambios de cultivo en los sistemas de barbecho, la gente tiende a tener patrones cooperativos establecidos para la limpieza del bosque o matorral a fin de obtener nuevas tierras agrícolas. En las comunidades corporativas de África, es común que haya organizaciones sociales nativas que regulan el acceso a la tierra. Por otra parte se puede encontrar cooperación en las operaciones de preparación de la tierra, siembra, y cosecha.

La producción colectiva es rara, sin embargo, y muchas veces, cuando existe, está vinculada con el uso conjunto del agua. Más “modernas”, pero nativas, sin embargo, son las cooperativas establecidas por los productores empresariales de cacao de Ghana al comienzo de este siglo (XX) para la adquisición y puesta en producción de tierras nuevas. Estas organizaciones exhibieron una habilidad para movilizar el capital, combinar las lealtades de grupo con la ambición personal, y aumentar la producción, pero los beneficios continuaron siendo principalmente personales. Existe el talento para la organización en el sector rural. La pregunta es si será utilizado o no.

Las asociaciones de usuarios de agua son especialmente comunes en Asia, pero existen en todo el mundo. Hay diversas formas tradicionales en China, la India, Indonesia, Nepal, Filipinas,

Sri Lanka, Taiwán y Tailandia. Hay numerosas variaciones aun dentro de las regiones pequeñas. Usualmente abarcan a algún número de agricultores (de 20 a 200) quienes cultivan entre 50 y 300 hectáreas contiguas. El establecimiento de estas asociaciones tradicionales tiende a ser permanente, y entre sus funciones primarias está la de asegurar que el agua se distribuya equitativa y regularmente entre todos los miembros, y que haya el mantenimiento adecuado de los canales.

Organizaciones con características comunes

Las organizaciones tradicionales establecidas de acuerdo con ciertas características comunes también deben ser consideradas cuando se evalúe el potencial de las organizaciones nativas para dar apoyo a los esfuerzos de desarrollo.

Solo ahora están comenzando los especialistas en desarrollo a estudiar las organizaciones tradicionales formadas por las mujeres rurales. Si bien estos grupos no se categorizan fácilmente, porque a menudo tienen funciones múltiples o flexibles, pueden ser activas en el esfuerzo propio, el alivio de desastres, la expansión del intercambio comercial, la movilización de ahorros, el disfrute social, etc. Sus organizaciones pueden proveer canales muy útiles para el incremento de la participación de las mujeres en los proyectos de desarrollo en general, o como base para los esfuerzos tales como la nutrición o el cuidado infantil que comúnmente se asocian con las mujeres...

Muchas organizaciones tradicionales giran alrededor de las actividades espirituales o religiosas de la comunidad. Una de las más interesantes y comunes de éstas es la sociedad funeral, en la que grupos de familias se ayudan mutuamente para afrontar los costos repentinos de un fallecimiento mediante la contribución de dinero, alimentos y apoyo emocional a la familia afligida. Otras organizaciones son los cultos espirituales, los clubes religiosos de esfuerzo propio, las organizaciones de festivales, y los movimientos globales, tales como las fraternidades musulmanas. Algunos estudiantes de desarrollo han afirmado que pueden desempeñar un papel en el proceso de desarrollo. Si es así, hay que analizar su potencial para vincularse con los proyectos para aumentar la participación en el desarrollo rural.

Con frecuencia las sociedades étnicas participan más directamente en las actividades de desarrollo. Han sido observadas más a menudo en África Occidental, por ejemplo, entre los Ibo de Nigeria, pero son comunes en muchos países, a veces identificadas con un área o población especifica en vez de un grupo étnico como tal. No es raro encontrar grupos de servidores públicos en la ciudad capital trabajando para iniciar proyectos de desarrollo en sus pueblos natales del área rural. Y existen estudios de caso de asociaciones muy activas que han movilizado a su gente para construir caminos, iniciar el servicio de buses, dotar de personal y mobiliario a escuelas, etc. Tienden a ser componentes nuevos en la comunidad, sin embargo. El hecho de haber sido establecidas hace mucho tiempo, o recientemente, no tiene tanta importancia como la idea de que no deban ser descuidadas cuando se considere la movilización de las ideas e insumos locales para los proyectos de desarrollo. Estos grupos pueden carecer de reconocimiento formal, pero muchas veces obtienen el apoyo y la solidaridad de la gente de una manera que no se logra con las organizaciones promovidas oficialmente.

Algunas organizaciones tienen raíces históricas muy profundas en el área y otras son de un origen más reciente. De hecho, para decidir si una organización es nativa o no, el analista debe saber si fue desarrollada localmente o importada desde afuera, y la cantidad de tiempo que ha funcionado en la comunidad. Por otra parte, algunas organizaciones son muy permanentes, tales como una asociación de entierro que está afiliada con una iglesia establecida, o un importante sistema de riego administrado por una asociación de usuarios del agua; otras son muy transitorias, por ejemplo, un equipo de labranza de ayuda mutua, o un esfuerzo único para construir una escuela. Estas variables influyen en la posición de una organización dentro de su ámbito, y son importantes para la valorización de la fortaleza y confiabilidad de sus lazos con los miembros.

2-Aprovechamiento de organizaciones nativas

Además de saber si una organización es permanente o transitoria, local y establecida desde hace mucho tiempo o importada recientemente desde afuera de la comunidad local, hay que buscar respuestas para las siguientes preguntas: (1) ¿quiénes son los miembros? (2) ¿qué es la base de su cooperación? (3) ¿qué funciones desempeña su organización? y (4) ¿cómo se toman las decisiones y cómo se realizan las actividades? Los siguientes temas complementan estas preguntas: (1) ¿cómo han cambiado las funciones del grupo a través del tiempo? (2) ¿qué tan cohesivo es el grupo y cuáles son las posibles fuentes de división? (3) ¿qué son las cualidades de liderazgo en el grupo? ¿cómo se escogen a los líderes y qué gama de roles existen en la organización? (4) ¿qué grupos nuevos han surgido en la comunidad y qué es su relación, si la hay, con las formas más antiguas de cooperación? (5) ¿cómo se relaciona la organización con las estructuras políticas y económicas más amplias? ¿qué piensan los miembros acerca de éstas? (6) ¿qué influencia tiene el grupo o sus miembros sobre el éxito de los proyectos de desarrollo rural? y (7) ¿qué posibles roles podrían desempeñar las organizaciones cooperativas tradicionales, aunque tengan poca experiencia con las ideas o actividades nuevas?

Se ha preguntado si las organizaciones existentes, las que hemos caracterizado como "nativas", pueden ser útiles para lo que se considera como tareas de desarrollo "modernas". Nuestra opinión, fundamentada en una revisión de la literatura, es que se debe explorar activamente las posibilidades para que participen las organizaciones tradicionales, sin ninguna suposición previa de que sean incapaces (o capaces) de apoyar las metas de los proyectos de desarrollo rural. Esta opinión es consistente con un estudio de otros proyectos del Banco Mundial, que encontraron que "no trataron de aprovechar plenamente el recurso de los patrones de cooperación nativos en el diseño del proyecto." Este informe sostuvo que los equipos de valorización y diseño deben: (1) identificar las instituciones informales de cooperación existentes en las áreas de los proyectos; (2) facilitar su desarrollo como organizaciones de servicio informal mediante el diseño apropiado del proyecto; (3) aprovechar a algunos de sus miembros para programas locales de capacitación; (4) sensibilizar a los gerentes de los proyectos y funcionarios del gobierno acerca de la necesidad de promover los patrones de cooperación nativos; y (5) promover la experimentación con el diseño de estrategias para lograr estos fines. Lamentablemente, el informe adoptó una visión bastante limitada de la participación y enfocó en la manera en que los grupos locales pudieran proveer mano de obra para los proyectos de obras públicas o movilizar capital.

Los tipos de organizaciones tradicionales descritas anteriormente están en un proceso de deterioro. La mayor monetización y el surgimiento de la mano de obra pagada socavan la necesidad de tener equipos de ayuda mutua, así como la declinación en las prácticas tales como el desbroce en los sistemas de agricultura de barbecho. La presencia de las sucursales bancarias en el campo elimina una de las razones para tener asociaciones de crédito y ahorro rotativo. La intromisión del gobierno en la administración del riego, en las cooperativas de servicio y mercadeo, y en otras actividades económicas, desplaza a las organizaciones tradicionales que realizaban estas tareas en maneras originales. Finalmente, la gradual declinación de los patrones de tenencia corporativa y su reemplazo por la tenencia privada o por esquemas controlados por el gobierno, erosiona las relaciones cooperativas más tradicionales y sociales. Sin embargo, el desarrollo no ha avanzado tan rápidamente que las asociaciones tradicionales sean difíciles de hallar. Los especialistas en desarrollo deben ser sensibles en cuanto a su existencia, funciones, y debilidades, a fin de aprovechar sus fortalezas para los esfuerzos participativos de desarrollo rural.

Organización introducida

La distinción que se hace entre las organizaciones de origen local y las que originan fuera de la localidad, posiblemente no siempre haya sido clara, pero generalmente debemos mirar con otros ojos a las organizaciones que han sido introducidas a la comunidad rural desde afuera. La gente rural puede no entender bien ni apreciar estas organizaciones; de hecho, pueden ser tratadas como

instituciones extrañas. Por otra parte, pueden encontrarse más libres de los comportamientos profundamente arraigados y el dominio partidista o explotadora. No queremos establecer ninguna generalización amplia con respecto a las diferencias de origen, porque contribuyen muy poco. Aquí nos gustaría considerar algunas de las experiencias con las cooperativas, la forma de organización más común que se haya introducido para el desarrollo rural, sin embargo, el análisis se aplica [también] a las asociaciones de campesinos, de riego, de comercio, etc.

El término "cooperativa" es suficientemente amplio para incluir las organizaciones que tienen muchas funciones y estructuras distintas. Tal vez más importantes que las diferencias entre las cooperativas son las variaciones en el estilo de operación. En el modelo puro una cooperativa es enteramente voluntaria, y establecida por la iniciativa de sus miembros para promover sus intereses económicos, sociales y políticos. Muchas veces en los países menos desarrollados, sin embargo, las cooperativas se han establecido bajo la dirección del gobierno y la membresía en muchos casos ha sido obligatoria y aun forzada. A veces, solo se especifican las metas de producción económica o de rentabilidad. La línea entre las cooperativas y las otras formas de organización puede ser imprecisa, y a veces las cooperativas evolucionan hacia otras formas, o ellas mismas surgen de otras organizaciones sociales.

La opinión actual en cuanto a las cooperativas en el ámbito de desarrollo es negativa, y por buenas razones. Numerosos estudios realizados durante los últimos diez años han demostrado un sinnúmero de deficiencias en la mayoría de las cooperativas, aunque en unos pocos casos ha habido suficientes resultados para mantener vivas las esperanzas de que algunos éxitos sean logrados. A menudo las cooperativas eran solo operaciones nominales, sin destrezas técnicas, contables ni otras que son necesarias para operar eficazmente, y con poco entusiasmo o insumos de los miembros. Las esperanzas anteriores de que las cooperativas podrían ser vehículos para la introducción de la agricultura más moderna y productiva rara vez se han cumplido. Crecientemente preocupante es la exclusión intencional o de facto de los grupos más pobres de una participación activa y efectiva en la mayoría de las cooperativas rurales. En Commilla, por ejemplo, a pesar de los esfuerzos desplegados inicialmente para dar acceso a todos al crédito y a los beneficios tecnológicos de las cooperativas, con el tiempo, parecen haber sido apropiadas principalmente por los agricultores más prósperos de esa parte de Bangladesh. De hecho, los agricultores más grandes parecen estar utilizando las cooperativas para su propia ventaja, a expensas de los más pobres. De su evaluación de las cooperativas, principalmente en la India, Hunter concluye, "no son la primera opción en cuanto a herramientas, no importa la etapa de desarrollo, particularmente durante las primeras etapas de modernización."

Sin embargo, Hunter y otros críticos conceden un lugar para las cooperativas en las actividades de desarrollo rural, en particular si los planificadores y administradores toman seriamente en cuenta las experiencias adversas. Fals-Borda, Apthorpe y Inayatullah identifican la necesidad de implementar reformas administrativas que proporcionarían mayor flexibilidad para poder responder a las variadas condiciones locales, y más amplia representación y participación donde se limite la membresía a una minoría. Más allá de esto, ven la utilidad de tener alguna organización social adicional que promueva los intereses de los campesinos, mientras que las cooperativas se concentren en el mejoramiento económico dentro de su alcance.

Las cooperativas han logrado muy pocos éxitos sobresalientes, aun entre los segmentos más pobres de la comunidad. Las cooperativas de productores de leche Anand (AMUL) son casi legendarias ahora, y el Banco Mundial se presta para diseminar este modelo en toda la India. A través de dos décadas, la cooperativa ha establecido una membresía de varios cientos de miles de agricultores, la mayoría de los cuales tienen solo una o dos vacas. Se ha diseñado un complicado sistema de mercadeo, control de calidad y pago que puede ser manejado en la base por los campesinos, y hay apoyo técnico y financiero sofisticado desde arriba. Por otra parte, son muy exitosas las cooperativas del mercadeo de algodón en Gujerat, India, así como las de los Sukama en Tanzania, mencionadas anteriormente. El sesenta por ciento del algodón del área se maneja actualmente mediante la cooperativa, y hay beneficios substanciales para los miembros, al igual que el caso de AMUL. Estas cooperativas de mercadeo parecen haber incorporado a los pequeños

productores con términos favorables porque todos los miembros se benefician si la cooperativa maneja una porción más grande de la producción total. Las sociedades cooperativas de múltiples propósitos con el mayor éxito son las Asociaciones de Agricultores de Taiwán, que abarcan todas las fases de la producción y mercadeo, aunque las cooperativas japonesas y surcoreanas han tenido una eficacia similar. En general, la experiencia con las cooperativas de producción ha sido menos prometedora que las de mercadeo, crédito, compra de insumos y otras funciones auxiliares, a menos que estén socializados los factores de producción.[6]

Es importante mencionar a esta altura que Uphoff, Cohen y Goldsmith no son ingenuos en cuanto a las dificultades que encontrará inevitablemente cualquier esquema de participación, incluyendo los que ponen atención en las organizaciones locales y la descentralización. Sugerimos, entonces, que tome a pecho los siguientes comentarios preventivos:

La organización local y la descentralización administrativa no son invariablemente los vehículos para lograr mayor participación. La organización local puede existir en forma solamente, con poca participación o vitalidad, o puede ser dominada por una minoría más próspera y privilegiada. Asimismo, los esfuerzos de descentralización pueden no encontrar eco en los esfuerzos e iniciativa local, y la autoridad delegada a los niveles inferiores puede ser apropiada por las élites locales. La descentralización puede producir mayor equidad y participación, pero también es posible que no produzca ninguna de las dos. Al considerar los medios para fomentar la participación, tenemos que analizar la experiencia que no siempre es alentadora. Aunque se acepte una prescripción general para nuevas instituciones, los problemas específicos requieren atención y acción para evitar la monopolización de las oportunidades y beneficios de la participación.

Bell tiene razón al desafiar cualquier "suposición simplista de que todo estará bien si se transfiere el poder y la iniciativa al nivel local." Las estructuras de poder locales y sus vínculos nacionales, como afirma él, dominan el equilibrio y los efectos, intencionales o no, de las medidas políticas. Griffen plantea el mismo argumento significativamente. Sin hacer una acusación demasiado amplia, hay que estar consciente del poder de ciertos grupos en las comunidades rurales para proteger y promover sus intereses. Lo que a veces se ha llamado vagamente "la resistencia al cambio" al nivel local podría más bien considerarse como resistencia al cambio en el statu quo, con el cual algunos se benefician mucho más que otros. La misma estructura social que produce la organización tradicional, a menudo informal, también establece el liderazgo tradicional, muchas veces informal, que juega un papel dominante en los asuntos comunitarios.

Los peligros de la descentralización administrativa son reales, pero también es verdad que los actuales grados de centralización en la mayoría de los países menos desarrollados no ayudan ni el desarrollo ni la participación tal como han sido definidos actualmente. Se pueden lograr mejoras impresionantes de producción en los sectores específicos donde se concentren los esfuerzos, pero el desempeño global usualmente deja mucho que desear, por ejemplo, en un país centralizado como México, que creció rápidamente en el pasado, pero cuya agricultura se encuentra estancada actualmente. De acuerdo con el siguiente análisis, aun los países como la India, donde supuestamente las políticas debieran proveer amplia participación económica y política a través de los panchayat, en la práctica ha habido muy poca descentralización.

Hay diferentes percepciones que deben ser consideradas en cuanto a este tema. La descentralización de ninguna manera es una panacea, ni aun para la participación. En su estudio comparativo, Walsh encontró "muy poca evidencia de que el gobierno local en forma consistente haya significado más amplia participación de parte del público en la toma de decisiones, que el gobierno central." Y en su revisión de la literatura con respecto al desarrollo urbano, Bryant encontró argumentos que es probable que la participación, invariablemente desigual, sesgue los beneficios. Ambas conclusiones señalan la necesidad de buscar más allá de la delegación formalista de autoridad, para evaluar la dinámica de los intereses y grupos poderosos locales. Concediendo esto, no hay ninguna evidencia contraria que sugiera que los grupos desaventajados

y menos poderosos estarán en una mejor posición para lograr que sus necesidades sean atendidas dentro de las estructuras de gobierno muy centralizadas. Los ricos y poderosos pueden tener igual, o más, poder para proteger sus ventajas si las decisiones son tomadas muy lejos de la aldea o centro del distrito. Hay que ordenar estas líneas de argumento incompatibles en cualquier revisión de los problemas y posibilidades de la participación...

Suponiendo que se trate de la descentralización auténtica y no espuria, algunos problemas deben ser ponderados, y evitados si es posible. Algunos son serios; otros son el resultado principalmente de la forma en que se implementó la descentralización. Comenzaremos con estos últimos.

En primer lugar, hay un temor de que al permitir que la mayoría tenga más voz en la distribución de los recursos, se abrumará el gobierno con demandas excesivas. Ésta siempre es una posibilidad, pero la falta de responsabilidad delegada a las agencias de gobierno local en sí ha provocado demandas "irresponsables", que se vuelven racionales dado el contexto de operación de las agencias. Ya que las unidades locales carecen de autoridad para determinar el uso que se da a los recursos, existe una mayor probabilidad de obtener inversiones desde arriba si inflan sus demandas. Después de todo, no son responsables de la recaudación de estos fondos, ni aun de los resultados de la actividad. Cuando los gobiernos centrales estén maldispuestos a transferir la autoridad o poder de recaudación, provocan las demandas extravagantes sobre sus recursos limitados. Luego se exhiben estas demandas como "prueba" que la gente está muy inmadura o impráctica para participar más en la toma de decisiones.

En segundo lugar, los opositores de la descentralización afirman que aumentará la corrupción en las actividades de desarrollo; pero un argumento más razonable es que la corrupción puede ser controlada con más y no menos participación del público en la toma de decisiones. El informe de la OIT sobre el desarrollo en Filipinas pidió el enfoque de "pecera", en el que se emplea la exposición pública en los canales de información para impedir la diversión de los recursos públicos, en vez de procedimientos complicados de auditoria de parte de los niveles superiores de gobierno. Un estudio de caso ilustrativo es el análisis de Hadden de la electrificación rural en el estado índico de Rajastan. Al comparar el modo burocrático centralizado con los modos más participativos y descentralizados de distribución para un recurso muy escaso—la conexión de las aldeas rurales a la red estatal de energía—encontró que este último método de toma de decisiones, introducido en 1969, mediante el cual una agencia pública de líderes políticos y funcionarios decide entre las aldeas en competencia, produjo más a menudo decisiones que cumplieran los criterios declarados de productividad y eficiencia que cuando las decisiones se dejaran en las manos de los ingenieros y administradores del Consejo Estatal de Electricidad. Las decisiones del Consejo estuvieron más sujetas a influencias entre bastidores de los Miembros del Parlamento e intereses comerciales, que los funcionarios locales, que tenían que exhibir las listas de todas las aldeas solicitantes y justificar públicamente sus decisiones. No hay ninguna evidencia que la administración y toma de decisiones descentralizada produce más corrupción que los métodos centralizados.

En tercer lugar, el partidismo puede ser un problema serio, y conduce a la paralización de las agencias gobernantes. Rothenberg da un excelente ejemplo de la manera en que puede ser peligroso descentralizar las decisiones a un sistema con fragmentación horizontal. Este fenómeno, si no es universal, es bastante común en todo el mundo en una forma u otra, pero con frecuencia es más flagrante en las situaciones en que los recursos a distribuirse sean más escasas. Allí la lógica de la competencia de suma cero moldea más agudamente la conciencia de la gente, y hay maniobras para unirse la coalición ganadora más pequeña. Cuando a la política se trata como una empresa netamente distributiva, y no hay ninguna responsabilidad directa para ayudar a financiar los beneficios que se distribuyen, el comportamiento partidario parece dar resultado. La mentalidad del ganador que lleva todo produce tácticas injustas, y también inestabilidad, si la gente cambia de un grupo a otro con la esperanza de mejorar su posición.

La literatura sobre el partidismo deja en claro que este fenómeno tiene sus raíces en las distinciones sociales de familia, casta, etnia y otras. Pero parece ser impulsado por las condiciones de escasez, y es fomentado por las formas de gobierno que no son totalmente "responsables". Cuando la gente puede reclamar beneficios, no porque ayudaron a producirlos, sino porque controlan las decisiones, las condiciones son favorables para el conflicto partidario. No se debe disimular el problema del partidismo, porque puede debilitar seriamente el gobierno local. Pero un análisis del comportamiento partidario sugiere que en parte es una consecuencia del gobierno no responsable. El "remedio" que a menudo se emplea para el partidismo—más control burocrático sobre las decisiones locales con respecto a los recursos, y menos oportunidad para movilizar independientemente los recursos al nivel local—en sí aumenta la "fiebre".

Algunos señalarían la apatía de mucha gente hacia la participación en los procesos descentralizados como un cuarto problema. Ciertamente, esto puede impedir el trabajo de desarrollo eficaz, si la participación activa y el apoyo no se producen. Si la gente es apática, esto puede atribuirse a su historia de impotencia debido a la monopolización de las decisiones de parte del gobierno central o las élites rurales. Ya hemos mencionado el relato de Chambers acerca de la respuesta buena y efectiva de la gente de África Oriental, una vez que estuvieran satisfechos que había suficiente autoridad y recursos en juego para que su esfuerzo valiera la pena. Aunque la indiferencia puede causar problemas para la descentralización, la solución parece ser más, y no menos, oportunidad para que la gente participe. La obtención de esta capacidad participativa donde haya sido sofocada "requiere tiempo para desarrollar", según Chambers, y también una inversión de autoridad y otros recursos.

La quinta objeción puede ser el temor a los retrasos, que los funcionarios esperan cuando a otros les dan un rol en el proceso de planificación y la toma de decisiones. Los proyectos de desarrollo rural dirigidos hacia los pobres por naturaleza son lentos para implementar, y caracterizados por problemas logísticos y dificultados con la supervisión de los empleados. En este ambiente, observa Chambers, "la participación significa andar al ritmo de la gente; los pobres a menudo necesitan tiempo para darse cuenta lo que pueden lograr y hay muchos obstáculos que impiden su organización." Indudablemente, hay muchos ejemplos de personas y grupos que no estuvieron de acuerdo entre sí o con las ideas del planificador y retrasaron la acción. Al mismo tiempo, algunos de los retrasos pueden haber sido muy justificados, si se trata de la rectificación de los malentendidos de los planificadores o la construcción de una base amplia de apoyo para la nueva actividad. Las decisiones y esfuerzos resultantes bien pueden ser "mejores" por la demora, y aun para la "subversión" de los planes iniciales de los expertos. También es discutible si la descentralización necesariamente produce un retraso general; el arranque puede ser más lento, pero la terminación bien puede ser más rápida, y mejor también.

En sexto lugar, una de las objeciones más substanciales, es la probabilidad de que la autoridad descentralizada sea apropiada por las élites locales y utilizada principalmente para su propio beneficio. Esto no puede ser negado, y la respuesta tiene que ser una pregunta: si la autoridad retenida por el centro tiene una mayor probabilidad de ser utilizada en beneficio de la gente que vive en las comunidades rurales. La entrega de autoridad a la organización burocrática, aun bajo un liderazgo radical o reformista, no es más prometedora que la transferencia, según un análisis sistemático de la implementación de políticas a través del Tercer Mundo... Las élites tendrán una representación excesiva en cualquier proceso de toma de decisiones. La pregunta es si sus ventajas son mayores cuando operan en las "peceras" de la organización local, o en los corredores y cámaras más remotos del gobierno central. Haldipur reporta estudios en la India que demuestran una mayor franqueza y juicio crítico en los campesinos que actúan a través de sus gobiernos locales.

Se necesita tiempo para aprender a ejercer el poder que reside en una mayoría electoral, ganar confianza que los esfuerzos pueden y serán recompensados, y desarrollar coaliciones para el cambio al nivel local. El liderazgo alternativo no brota automáticamente, pero las acciones gubernamentales que favorecen a los representantes de la mayoría pobre y al establecimiento de múltiples canales para la participación—a través de gobiernos, cooperativas, organizaciones

políticas, asociaciones voluntarias y otras instituciones locales—pueden cambiar las balanzas de poder y reducir la probabilidad de "apropiación".

En octavo lugar, uno de los aspectos más fastidiosos de la descentralización es la tendencia de reforzar las disparidades regionales. Según el grado en que se transfiera a las unidades locales la responsabilidad por el financiamiento del desarrollo rural, los lugares desaventajados tendrán menos recursos para mejorar su situación. Esta tendencia no puede ser negada, pero hay dos factores que la pueden compensar en algo. Primero, el gobierno central puede adoptar distintas fórmulas de "equiparación" que requieren una menor contribución en términos relativos de las áreas subdesarrolladas. Segundo, puede haber mayor participación y contribuciones de esfuerzo propio en las comunidades más remotas y subdesarrolladas. Los individuos allí no pueden obtener fácilmente los servicios del gobierno y tienen que depender de sí mismos. El esfuerzo por contrarrestar la tendencia hacia la disparidad regional a menudo es como tratar de hacer que el agua corra cuesta arriba, y la descentralización lo puede volver aún más difícil. Pero al mismo tiempo, los sistemas centralizados usualmente descuidan las áreas remotas también, con la posible excepción de algunos proyectos "de vitrina". Por eso, la pregunta importante es si las áreas pobres están realmente en una peor situación bajo la descentralización.[7]

Reflexiones (4)

Se espera que la cantidad de pasajes que hemos citado del ensayo de punta de Uphoff, Cohen y Goldsmith sobre la participación no haya sido excesiva. Hemos presentado algunos de los detalles de sus argumentos para aumentar su conciencia de la complejidad de la cuestión de participación en el desarrollo al nivel tanto de teoría como de práctica. Por supuesto, no estamos de acuerdo con todos los comentarios que se hacen en el documento, pero tenemos que reconocer que como análisis de ideas presenta una excelente visión general del tema. Pero usted sabe por sus estudios con nosotros que nos inclinamos a poner mucho más énfasis en la participación de la gente en sus propios esfuerzos de desarrollo que la que aparentemente permite el discurso descrito anteriormente. El adagio que los habitantes del mundo—todos—deben ser potenciados para convertirse en los protagonistas de un proceso de construcción de civilización se encuentra en el corazón de nuestra concepción del desarrollo social y económico. Ésta puede ser una buena oportunidad para que reflexione, una vez más, sobre la profunda transformación que tendrán que experimentar el individuo, la comunidad y las instituciones de la sociedad para que ocurra esta potenciación.

En este capítulo, nos dedicamos al análisis de un hilo de pensamiento, generado a partir de reflexiones sobre la naturaleza del proyecto de desarrollo *per se*, su planificación y ejecución, que hizo valiosas contribuciones al discurso de desarrollo. El concepto de la participación resultó ser vital en la búsqueda de estrategias de desarrollo más eficaces, pero también hubo una multitud de otros temas que había que reexaminar. Uno de estos conjuntos de temas estaba relacionado con las deficiencias en el paradigma de planificación que había dominado el campo de desarrollo—un paradigma altamente técnico que estaba resultando estar desvinculado de la realidad. Todo el asunto de la organización y aprendizaje social también tenía una urgente necesidad de nuevo análisis. A medida que avanzara la exploración de estos temas, y se recopilaran los resultados, se produjo un rico cuerpo de conocimiento que influyó en la estrategia de desarrollo hasta tal punto que ninguna descripción de proyecto respetable pudiera ignorar el principio de la participación—pero la mayoría trataron el tema al nivel de la mera retórica y no avanzaron más allá de la pretensión. Algunos pasajes de un artículo de David Korten que fue publicado en 1984 en un libro editado por él y Rudi Klaus titulado *People Centered Development [Desarrollo centrado en la gente]* complementará el material que le hemos presentado ya en este capítulo.

> Una de las lecciones claras de los años 70 es que es más fácil decretar en los documentos de programación la participación efectiva de los pobres rurales en el proceso de desarrollo, que lograrla en el mundo real de la implementación de los programas. Sin embargo, no es una lección nueva. En las décadas anteriores, la experiencia de las cooperativas y el desarrollo rural arrojó resultados igualmente decepcionantes frente a las altas expectativas y buenas intenciones. En general las cooperativas fueron creaciones del gobierno operadas bajo una administración gubernamental—que proporcionó muy poco poder de mercado, pocas utilidades para los miembros, y por consiguiente, gozaron de poco o ningún apoyo popular. Asimismo, al implementar el desarrollo comunitario en gran escala, finalmente no fue más que otro conjunto de programas y objetivos formulados en forma central, ejecutados por estructuras burocráticas convencionales, generalmente insensibles en cuanto a las preferencias y/o necesidades locales.
>
> En retrospección los resultados parecen ser muy predecibles. Sin embargo, a pesar de la monotonía con que las lecciones básicas aprendidas se repiten y el progreso más o menos substancial logrado hacia un entendimiento de la naturaleza del problema, es la norma y no la excepción encontrar en la programación de desarrollo: a) la dependencia, aun para planificar y ejecutar desarrollo "participativo", en organizaciones burocráticas centralizadas con poca capacidad para responder a las diversas necesidades definidas por la comunidad o desarrollar las destrezas y valores de la comunidad; b) insuficiente inversión en el difícil proceso de aumentar la capacidad de la comunidad para resolver problemas; c) inadecuada atención a la diversidad social, especialmente las estructuras sociales de la aldea que son sumamente estratificadas; y d) insuficiente integración de los componentes técnicos y sociales de la acción de desarrollo.
>
> Algunas de las barreras más prominentes que enfrentan los programas participativos eficaces son las presiones del financiamiento de desarrollo que mueven demasiado dinero con excesiva rapidez en los proyectos preplanificados, restringidos por el tiempo, que buscan resultados a corto plazo; en cambio lo que se necesita es un estilo de desarrollo flexible, sostenido, experimental, basado en la acción, y que fortalece la capacidad, pero tanto los donantes como las burocracias receptoras están mal equipados para esto. Las presiones para producir resultados inmediatos en bienes y servicios entregados desvían la atención del desarrollo de la capacidad en las instituciones responsables por la provisión de dichos bienes y servicios en formas que sean sensibles a las necesidades locales *y* que desarrollen la capacidad local para resolver problemas de la cual depende el desarrollo sostenido. Los procedimientos de programación que exigen la planificación detallada previa junto con el apego riguroso a calendarios de implementación rápidos y especificaciones preplanificadas, casi garantizan que los proyectos serán insensibles con respecto a la posterior participación popular—o aun el entendimiento cada vez mayor de parte del personal profesional del proyecto de la naturaleza de los problemas reales.[8]

La pregunta que Korten trata de contestar en su artículo es si están disponibles otras opciones de planificación e implementación que estarían más sensibles a las verdaderas necesidades y aspiraciones de la gente que los proyectos de desarrollo deben servir. Hace esto con la ayuda de tres estudios de caso de programas en Asia que según él han sido exitosos en este sentido. Sobre la base de estos estudios, saca las siguientes conclusiones acerca de dos enfoques contrarios que denomina "el del anteproyecto"[9] y "el de proceso de aprendizaje".[10] En cuanto al primero, escribe:

> Este enfoque, con su énfasis en la preplanificación cuidadosa, refleja la versión de libro de texto de la manera en que supuestamente debe funcionar la programación de desarrollo. Los investigadores supuestamente deben suministrar datos de los proyectos piloto y otros estudios, de los cuales los diseñadores de proyectos escogerán los diseños más eficaces para alcanzar los resultados esperados. Los administradores de las organizaciones ejecutoras deben implementar el proyecto fielmente, muy similar a la manera en que un constructor sigue los planos de construcción, especificaciones y calendarios. Una vez terminada la implementación, un investigador de evaluación debe medir los cambios reales en la población objetiva y reportar las modificaciones, lo real versus lo planificado, a los planificadores al final del ciclo del proyecto para que los planos puedan ser revisados.

Su orden bien delineado, la distribución de los fondos para los resultados precisamente definidos, la dependencia en los datos "duros" y el criterio experto, y los programas de ejecución claramente especificados facilita la justificación de los proyectos en las presentaciones presupuestarias. Es un enfoque de programación muy apropiado para ciertos tipos de proyectos de desarrollo—más notablemente, los proyectos de infraestructura física—en que la tarea y los resultados están definidos, el ambiente es estable, y los costos son predecibles. Lamentablemente, sin embargo, en el desarrollo rural los objetivos muchas veces son múltiples, mal definidos, y sujetos a modificaciones negociadas; los requerimientos de las tareas están confusos; los ambientes cambian constantemente; y los costos son impredecibles. El conocimiento está severamente limitado, pero el enfoque de anteproyecto requiere actuar como si estuviera perfecto. Si es necesario desarrollar capacidad institucional para acción sostenida sobre problemas de desarrollo desconocidos, supone que las actividades de desarrollo son terminales y que unas organizaciones transitorias juntadas rápidamente serán suficientes. Donde hay la necesidad de estrecha integración entre los roles de desarrollo de conocimiento, toma de decisiones y toma de acción, distingue rigurosamente entre las funciones y aun la ubicación de las instituciones del investigador, el planificador y el administrador.

Hay una conciencia cada vez más amplia que el enfoque de anteproyecto es inadecuado para el problema del desarrollo rural, pero sus premisas y procedimientos siguen dominando la mayor parte de la programación del desarrollo rural, y proporcionan el contenido básico para la mayoría de los cursos de capacitación sobre gestión de desarrollo. Hay poca probabilidad de que esto cambie hasta que se entiendan y se apoyen las opciones viables.[11]

En cuanto al enfoque del proceso de aprendizaje, Korten explica:

El análisis de tres casos de éxito en Asia sugiere que el enfoque de anteproyecto nunca desempeñó más que un papel casual en su desarrollo. Ninguno fue diseñado y ejecutado. Cada uno surgió de un proceso de aprendizaje a largo plazo en el que las aldeas y el personal del programa compartieron su conocimiento y recursos para lograr un encaje entre las necesidades, las acciones y las capacidades de la organización de ayuda. Cada uno tuvo un líder que pasó tiempo en las aldeas con una idea, la probó, y acepto y corrigió sus errores, y estableció una organización más grande alrededor del requerimiento de lo que había aprendido.

En cada caso el proceso global puede ser dividido en tres etapas, cada una con un requerimiento singular de aprendizaje... Los elementos de cada etapa se describen aproximadamente de la siguiente manera:

- *Etapa 1: Aprender a ser eficaz.* Se envía uno o más equipos con personal altamente calificado a uno o más aldeas que constituyen el laboratorio de aprendizaje o sitio piloto. Aquí se familiarizan con el problema desde el punto de vista del beneficiario y ensayan algunos enfoques prometedores que tratan las necesidades identificadas conjuntamente. Pueden tener el respaldo de una variedad de personas recursos externos que tienen experiencia en las ciencias sociales, gerenciales, y técnicas que están relacionadas. Los errores serán comunes y los insumos de recursos requeridos serán grandes en comparación con los resultados. Se supone que se tomará acción correctiva rápidamente a medida que se identifiquen los errores en las premisas iniciales.
- *Etapa 2: Aprender a ser eficiente.* Al obtener percepciones acerca de lo que se debe hacer, se reorienta la atención para aprender cómo hacerlo más eficientemente, se eliminan las actividades relativamente no productivas, y se desarrollan rutinas simplificadas para resolver los problemas de tal manera que las personas menos capacitadas puedan manejar las actividades cruciales. Se puede establecer selectivamente nuevos sitios del laboratorio de aprendizaje a fin de ensayar y refinar más estos métodos, y simultáneamente dará al personal la experiencia adicional en su aplicación.

- *Etapa 3: Aprender a expandir.* Luego se reorienta nuevamente la atención, esta vez hacía del desarrollo por fases de una organización de apoyo ajustada a los requerimientos de la ejecución en gran escala de las actividades prescritas. Esto requiere la incorporación a la organización de destrezas de apoyo, sistemas de gestión, estructuras y valores.

Las tres etapas que se representan aquí son una abstracción simplificada de lo que en realidad podría ser un proceso muy desordenado y bastante intuitivo. Sin embargo la abstracción ayuda a exponer una alternativa para el enfoque de anteproyecto a la planificación.

Un punto clave que merece mención especial es que en los casos analizados, no se consideró la posibilidad de simplemente ensayar un modelo programático en un contexto piloto y luego dejar que otros lo ejecuten. Al contrario, en cada caso hubo una *continuidad substancial del personal*. Las personas que tuvieron la experiencia de desarrollar un diseño programático original, capaz de realizar el trabajo, eran las mismas que entonces establecieron alrededor de ese modelo una organización adaptada a sus requerimientos.[12]

Dentro del contexto de un enfoque de proceso de aprendizaje, Korten ofrece la siguiente percepción con respecto a la naturaleza de la organización que ha de adoptarlo:

Cualquier intervención preplanificada en un sistema sociotécnico que es variado y en constante cambio, tendrá algún margen de error; el resultado casi siempre se desviará de lo buscado. Es la respuesta a dicho error que distingue el verdadero carácter de la organización y de sus líderes.

En una *organización engañada por sí misma* las autoridades tratan el error como sinónimo del fracaso y tratan de asignar la culpa a alguien. En respuesta, los miembros de la organización adquieren la habilidad de ocultar estos errores. Las autoridades, alejadas de la realidad operativa, se sienten tranquilas sabiendo que debido a su liderazgo "brillante", todo va exactamente como había sido planificado. Posiblemente puedan impresionar a los visitantes desprevenidos con sus informes sobre los logros del programa. Pero para los observadores más sofisticados, la pretensión de que un programa orientado hacia los pobres rurales esté funcionando efectivamente, exactamente como había sido planificado originalmente, es una señal inequívoca que están ocultando los errores, que el liderazgo es ineficaz, y que las operaciones reales del programa probablemente están en un estado de desorden que poco se asemeje a lo que se acaba de describir.

En la *organización derrotada* se supone que la fuente del error se origina de fuerzas que están fuera del control de los miembros de la organización. Por tanto, mientras los factores adversos se analicen con un lujo de detalles, no se toma ninguna acción. Cuando los miembros individuales se sienten impotentes y por tanto refieren todos los problemas a sus superiores para acción, vuelven igualmente impotentes a sus superiores, y finalmente se paraliza toda la organización.

En la *organización que aprende* el error se trata como una fuente esencial de información: Ya que se trata algún margen de error como inevitable, especialmente en las primeras etapas del proceso de aprendizaje, no es visto como una señal del fracaso, ni una perversidad del ambiente. El error se analiza con franqueza en estas organizaciones pero dentro del contexto de las lecciones aprendidas y las acciones correctivas que se intentan. Tal vez no exista otro indicador más fiel de una organización con liderazgo efectivo.[13]

Korten percibe un importante papel para las ciencias sociales en la organización de aprendizaje, y lo describe así:

Si bien actualmente es muy grande la demanda de mayor sensibilidad en cuanto a la dinámica del comportamiento social en los programas de desarrollo rural, la influencia de las ciencias sociales en las decisiones programáticas es mínima. Dados los papeles normalmente asumidos por los científicos sociales con relación a los programas de acción, su influencia limitada no es ninguna

> sorpresa. En su papel de evaluador sumario, participan principalmente en la documentación de fracasos, mucho después de que haya pasado el momento para acción correctiva. Al hacer valorizaciones de la solidez social, casi siempre se les invita a participar después de que se hayan tomado las decisiones básicas que afectan el diseño del proyecto, para que certifiquen que no habrá graves consecuencias sociales adversas. Al ensayar los conceptos programáticos de los proyectos piloto, se les pide certificar los anteproyectos del programa cuando en realidad los resultados logrados a menudo reflejarán más la competencia operativa de la organización responsable por la ejecución, que la validez específica del diseño del programa. Al llevar a cabo las encuestas de línea de base, pocas veces hay una presunción real que los datos serán usados como insumo sustantivo para la planificación. Es más probable que la encuesta haya sido contratada solamente para satisfacer un requerimiento especificado en algún documento del programa de datos para evaluar la línea de base.
>
> Lo que es demasiado raro es que los científicos sociales ayuden a una organización a desarrollar la capacidad de *utilizar* realmente el conocimiento y los datos de la ciencia social como una parte normal de su rutina de operación. Lo que sugieren como necesidad los estudios de caso es que los investigadores que se han comprometido a proveer para el personal de la agencia de acción las herramientas sencillas que facilitarán la *rápida* recolección e interpretación de los datos sociales directamente *pertinentes a la acción* que es su responsabilidad, deben tener la voluntad de experimentar con nuevos métodos de investigación. El desafío es proveer una ciencia social desmitificada como herramienta para todo el mundo, transformando al personal de la agencia, y en algunos casos, a los mismos campesinos, en investigadores de acción más eficaces.[14]

El análisis de Korten del enfoque del proceso de aprendizaje en cuanto al desarrollo es muy ilustrativo. El estilo de expresar los sistemas y procesos complejos en unas pocas categorías que emplea él y muchos otros hace que las personas que se vuelven adictas a éstas sean propensas al reduccionismo. Pero cualesquiera que sean las deficiencias de la reducción de cosas a fórmulas, su análisis aporta percepciones valiosas acerca de la cuestión de participación. Sin duda usted estará de acuerdo que la introducción al discurso de desarrollo del tipo de argumento que se presenta en los dos documentos analizados en este capítulo era necesaria e hizo que los conceptos de desarrollo sean mucho más reales y, por tanto, más significativos. Las preguntas importantes, por supuesto, son si el desarrollo de corriente principal de hecho se hizo más participativo y si el "desarrollo centrado en la gente" se convirtió en acción efectiva en gran escala. Probablemente, la respuesta a estas preguntas es que el número de proyectos y organizaciones que trataron genuinamente de poner en práctica las nociones de participación sí aumentaron, pero que la transformación necesaria de la estructura de la sociedad apenas ha comenzado. El aprendizaje que se está dando—aunque todavía en sus primeras etapas actualmente—es indudablemente el preludio necesario para esa transformación. Con el espíritu de este aprendizaje, le pedimos reflexionar sobre un tema más al concluir este capítulo.

Reflexiones (5)

Con frecuencia hemos dicho que es importante que usted desarrolle la habilidad de analizar los argumentos de pensadores brillantes, como medio para refinar más los elementos de su marco conceptual evolutivo. Korten es un escritor sobresaliente, y su preocupación por el aprendizaje está muy de acuerdo con algunas de las ideas que hemos expresado en el capítulo "La Elaboración de un Marco Conceptual para la Acción Social". Pero, una vez más, el hecho de que estemos de acuerdo con algunos de los argumentos de un autor no implica que nuestras opiniones sobre todos los asuntos necesariamente sean idénticas. Ésta es otra oportunidad, entonces, para que considere las ideas de un gran pensador y que las compare con los elementos de su propio marco conceptual.

Capítulo 11

Con la exploración de dos temas específicos en éste y en el próximo capítulo, daremos a la unidad sobre la evolución de los conceptos de desarrollo una conclusión que le puede parecer abrupta. Justificamos nuestra decisión de la siguiente manera. La unidad tiene que ver con la evolución de los conceptos de desarrollo y no la historia de los esfuerzos de desarrollo; sentimos que el material analizado en los últimos diez capítulos le presenta los rasgos esenciales de los conceptos que han caracterizado el campo. Por otra parte, algunas ideas que no han recibido aquí la atención que se merecen fueron analizadas en la primera unidad o serán tratadas en unidades futuras, en particular, en la siguiente sobre la ciencia, la religión y el desarrollo. Pero más allá de estas razones, la orientación que se impuso sobre la política de desarrollo durante los años 80 requiere un tratamiento del tema diferente de él que hemos adoptado aquí.

Actualmente, se acepta que la década de los ochenta fue perdida en cuanto al desarrollo. Podemos decir con algún grado de confianza que a los años 90 no les fue mucho mejor. Con respecto a los conceptos de desarrollo, es preocupante notar la rapidez con que las tendencias políticas, especialmente en Estados Unidos y el Reino Unido, los afectan, y la facilidad con que florecieron nuevamente las mismas políticas de desarrollo cuyo desacierto era comprobado ya a fines de los años 60. Así como cualquier persona razonable habría esperado, a estas políticas no les ha ido mejor en su reencarnación que durante su primer reinado. ¿Sería posible que gran parte del discurso en la década anterior sobre el alivio de la pobreza fuera pura retórica? ¿O que el cambio de criterio fuera el resultado, cuando ascendieran al poder los nuevos partidos políticos, de la rápida remoción de posiciones altas de aquellos que habían aprendido las lecciones de las primeras décadas de desarrollo? La respuesta, lamentablemente, es ambos, y debemos admitir que ninguno de los dos escenarios trae honor a los teóricos y practicantes de desarrollo.

Un factor citado por todo el mundo como la mayor fuente de dificultades para la estrategia de desarrollo ha sido la magnitud de las deudas nacionales. Se alega que la deuda a los bancos del mundo que se había acumulado en los países en desarrollo era tan grande a comienzos de los años ochenta que llegó a ser necesario dar prioridad a la política financiera sobre la política social. En la práctica, como usted probablemente sabe, esto significó la imposición de ajustes estructurales sobre una nación tras otra. Es difícil llegar a un consenso sobre la pregunta si alguna medida específica asociada con el ajuste estructural era buena o mala. Es innegable que el resultado del ejercicio fue el empobrecimiento de numerosos países en Latinoamérica y África—y, en el último análisis, aun en Asia.

Reflexiones (1)

Seguramente ha escuchado mucho acerca del debate sobre la deuda externa, y no hace falta dar detalles aquí. Pero dentro del contexto de nuestras preocupaciones en este curso, no se puede dejar de preguntar ¿por qué se acumularon realmente estas cantidades exorbitantes? ¿Qué es lo que no funcionó? ¿Quién debía el dinero a quién? ¿Quién se benefició de los préstamos? Y dejando de lado lo que supuestamente los préstamos tenían que lograr ¿a dónde fue a parar el fruto de los esfuerzos de cientos de millones de personas que vivían en la pobreza absoluta—cuyo número aumentaba todavía al final de la década de los 70—porque en verdad trabajaron arduamente y recibieron muy poco?

El discurso de desarrollo, por supuesto, no paró en 1980; de hecho las siguientes dos décadas atestiguaron un rico intercambio de ideas, especialmente en las actividades vinculadas a las conferencias de las Naciones Unidas que abordaron temas tomados de casi todas las áreas de la vida colectiva de la humanidad. Fue de especial importancia el creciente debate sobre los derechos humanos, la mujer, la población y el medio ambiente. Mientras tanto, se inventó el concepto de desarrollo sostenible que logró amplia aceptación. Sin embargo, el desarrollo como campo comenzó a perder su coherencia, y lo que hemos llamado conceptos de desarrollo se fragmentó y la empresa misma se volvió escurridiza.

La causa de este debilitamiento en la empresa global, lamentablemente, no era el mejoramiento de la condición humana. Al contrario, más seres humanos viven en condiciones precarias ahora que al comienzo de la primera década de desarrollo. Lo que es penoso notar es que cuando se anunciara que el número de los pobres absolutos—los que viven con menos de un dólar por día—había aumentado a cerca de 1.2 mil millones hasta el fin de siglo y que 1.3 mil millones más solo estuvieron un poquito mejor, que la brecha entre ricos y pobres había crecido a tal punto que las tres personas más ricas tengan más bienes que 540 millones de los más pobres, la noticia se recibió con sorprendente apatía, tan distinta a la reacción de asombro que recorrió el campo cuando se descubriera en 1970 que 800 millones de personas vivían en la pobreza absoluta.

Dicho ligeramente, entonces, no puede haber duda alguna que los dispensadores de poder en este mundo hayan fracasado en su sagrado deber de conducir a la humanidad hacia la prosperidad, no importa qué modestamente se decida definir el término para la gran mayoría de los seres humanos. Y, por más penoso que suene, la culpa pertenece tanto a los corruptos como a los líderes que sinceramente desearon aliviar los sufrimientos.

Nos conoce demasiado bien ahora para pensar que el actual estado de desaliento pueda afectar nuestro optimismo fundamental en cuando al futuro de la raza humana. De hecho, no le habríamos ofrecido este curso si no estuviéramos convencidos que durante el último medio siglo se aprendieron valiosas lecciones sobre cómo construir un nuevo mundo y que la esfera de influencia de lo que hemos llamado acción social aumenta en forma permanente. Nuestra visión del futuro de la humanidad, por supuesto, está fundamentada en la fe religiosa. Pero también vemos numerosas señales de la operación de las fuerzas de integración que fijan la orientación de la transformación social. Estas fuerzas no trabajan solamente sobre las agencias gubernamentales e intergubernamentales. La potenciación de la gente del mundo es un proceso permanente que, a pesar de todas las barreras en su camino, avanza rápidamente. Una manifestación de esta potenciación es lo que se ha llegado a llamar el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Nuevamente, estas organizaciones no son ideales de ninguna manera, porque llevan consigo todos los defectos del orden actual. Sin embargo, representan un fenómeno importante que salió a la luz durante las últimas dos décadas.

En el resto de este capítulo, tratamos de ofrecerle algunas percepciones acerca de un subconjunto de organizaciones de la sociedad civil, a saber, las organizaciones no gubernamentales involucradas en la estrategia de desarrollo. Esto lo hacemos al pedir que lea algunas secciones de un reporte sobre el estudio que emprendió durante 1986-87 uno de los fundadores de FUNDAEC. Desde ese tiempo, se han escrito miles de páginas sobre el desarrollo de las ONG, y probablemente esté familiarizado con algunas de ellas. El siguiente pasaje—el relato de las consultas de varias organizaciones sobre temas vitales para su propia existencia en un momento en que organizaciones de este tipo comenzaran a adquirir prominencia—tiene sus propios méritos. No interpondremos ningún comentario en la lectura porque el pasaje entero tiene la forma de una reflexión sobre un solo tema.

Antecedentes

La presente monografía describe y analiza una experiencia de aprendizaje, diseñada y conducida por nueve organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) entre 1986 y 1987. Como tantos términos y conceptos que parecen nacer y desaparecer regularmente en el campo del desarrollo social y económico, en los últimos años, el término "aprendizaje" ha adquirido gran popularidad, especialmente en el discurso de las organizaciones no gubernamentales. Probablemente como todas las ideas en boga antes de ésta, el uso y el abuso del término pronto lo habrán agotado y un nuevo conjunto de ideas ocupará las mentes de las personas por otro período de dos o tres años. Pero aparte de aficiones y modas pasajeras, "un verdadero aprendizaje basado en la experiencia" continuará siendo uno de los desafíos básicos de todas las organizaciones, especialmente ahora que es evidente que la mayoría de los esfuerzos de desarrollo no han logrado erradicar la pobreza ni alcanzar los niveles de bienestar y justicia deseados.

El problema del aprendizaje en este campo es que, como empresa global, el desarrollo social y económico no se conduce exactamente "como un aprendizaje". Los recursos financieros se fijan por distintas razones; en su asignación intervienen desde los pactos políticos hasta el surgimiento de individuos prominentes cuyas experiencias y opiniones personales se convierten, de alguna manera, en la principal fuerza que mueve los gigantescos programas. ¿Cómo se sabe que las ideas planteadas son correctas? es por supuesto una pregunta que se hace a menudo; pero hacer preguntas difíciles es un ritual que rápidamente pasa a segundo plano al tener que ceder a la constante presión de mostrar resultados inmediatos y planes ambiciosos de acción. Por un tiempo se creyó que la evaluación sería la respuesta a la crisis de los planes de desarrollo. De hecho, se fomentaron vigorosamente las ideas y procedimientos correspondientes al punto de que la evaluación llegó a convertirse en un elemento de casi todos los proyectos de desarrollo. Sin embargo, los considerables recursos financieros y humanos asignados a la evaluación no han producido la clase de resultados que en un principio se esperaban.

Por otro lado, el aprendizaje que contempla de hecho juicios evaluativos, debe ir mucho más allá de lo que consideran los enfoques usuales de evaluación. El aprendizaje, más que un conjunto de métodos simples o sofisticados, implica una actitud hacia la planeación, la implementación y la evaluación de toda actividad en un programa de desarrollo, y constituye en sí mismo un modo especial de actuar. El aprendizaje no se produce por el simple hecho de que profesionales especializados describan el éxito y el fracaso, analicen sus causas, o examinen el proceso que ha llevado a determinada condición final. Para repetir lo obvio, el aprendizaje implica un sujeto, un objeto y un propósito. Al comienzo de todo esfuerzo de aprendizaje de alguna manera deberían hacerse preguntas más bien triviales como las siguientes: ¿quiénes quieren aprender?, ¿qué quieren aprender? y ¿qué harán estas personas con el conocimiento generado y aprendido?

Fue precisamente esta preocupación profunda por la naturaleza de los procesos de aprendizaje de las ONGD lo que motivó a PACT (un consorcio de organizaciones no gubernamentales de desarrollo), a considerar el proyecto que más tarde condujo a la preparación de esta monografía. En términos generales, dicho proceso se desarrolló de la siguiente manera:

En el año 1985, el personal de PACT y algunos asesores participaron en una serie de discusiones con sus agencias asociadas, tratando de encontrar la forma en que el consorcio pudiera avanzar en su meta de fortalecer las organizaciones locales. Esto dio como fruto los elementos de un proceso de aprendizaje relacionado con la efectividad de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo a todos los niveles: internacional, nacional, organizaciones de base e intermedias. Se sostenía en dichas discusiones que mientras la corriente principal del desarrollo, con toda la enorme cantidad de recursos financieros y humanos a su disposición, buscaba variedad de estrategias de arriba hacia abajo (desde los modelos de crecimiento a cualquier costo de los años cincuenta hasta los programas de redistribución con crecimiento de finales de la década del sesenta), muchas ONGD, con una visión diferente del desarrollo, investigaban y aprobaban enfoques que posibilitaran a los habitantes de los pueblos y de los barrios urbanos pobres involucrarse en su propia trayectoria de desarrollo y recibir directamente los beneficios de los

recursos que invierten en proyectos las agencias internacionales y gubernamentales. En este período llegó a adoptarse en muchos círculos la retórica de la participación, del desarrollo de abajo hacia arriba y del aprendizaje. No obstante, la práctica de la mayoría de los programas está aún muy lejos de constituir una verdadera participación y un desarrollo centrado en la gente misma. Las ONGD tienen todavía una enorme tarea por desarrollar, mostrando caminos efectivos a través de los cuales el pobre pueda mejorar verdaderamente sus condiciones sociales y económicas, y participar en la planeación y el manejo de esfuerzos exitosos de desarrollo.

Más adelante se observó que muchas organizaciones de desarrollo parecían haber tenido trayectorias similares en sus esfuerzos por emprender una acción comunitaria efectiva. Con frecuencia el primer paso es reconocer que la actividad de grupo es la única manera de alcanzar ciertas metas con la comunidad. Luego, la organización para una tarea específica lleva gradualmente a considerar la importancia de organizaciones más permanentes y el desarrollo de instituciones locales con un grado razonable de estabilidad y autoconfianza. A su vez, esto lleva a reconocer la necesidad de un conjunto más grande de estructuras locales y regionales (que incluye organizaciones locales pero también admite un gran conjunto de estructuras de mercado, educación y salud, complejos mecanismos de decisión, etc.), que faciliten los procesos esenciales de la vida de la comunidad tales como la producción, el mercadeo, la conservación y utilización de los recursos naturales, el mejoramiento de la salud y de la higiene, el aprendizaje y la educación. Tales estructuras conducen al mismo tiempo a relaciones horizontales y verticales entre las instituciones, las organizaciones locales, las instituciones intermedias y las organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales. El desafío, se ha dicho, es volver efectiva esta red de organizaciones en términos de la verdadera razón de su existencia: el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las mayorías pobres de los pueblos del Tercer Mundo.

Las discusiones iniciales también condujeron a un conjunto de preguntas consideradas importantes como objeto de aprendizaje. Estas preguntas cubrían una amplia variedad de tópicos, tales como las fuerzas que en un medio determinado se juntan para crear una ONGD, las diferentes etapas por las que ésta tiene que pasar, desde una etapa de total dependencia hasta lograr la meta ideal de autosuficiencia, la condición de interdependencia saludable entre los diferentes tipos de organizaciones, incluidas las agencias donantes, las capacidades que deberán adquirir los diferentes tipos de instituciones, la entrega de servicios, la transferencia de tecnología, la viabilidad financiera, los criterios de éxito, y la evaluación. Las agencias de los Estados Unidos se mostraron interesadas además en asuntos relacionados con el manejo de las finanzas, del personal, y de los proyectos, tanto para sí mismas como para sus colegas del Tercer Mundo.

Sobre la base de estas discusiones se logró formular la primera visión de un programa de aprendizaje que sería fomentado por PACT, al menos en Latinoamérica. La primera fase de dicho programa sería un sencillo esfuerzo de unas pocas instituciones relacionadas con PACT, (asociadas o receptoras de ayuda financiera), de explorar algunos tópicos por medio del examen cuidadoso de sus propias experiencias y de entrevistas ocasionales con otras organizaciones interesadas. Se visitó así un número de organizaciones, tanto sucursales de organizaciones voluntarias privadas internacionales como agencias locales de Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia y Ecuador. Los resultados de la primera serie de discusiones le fueron presentados a cada organización, y la oportunidad sirvió para recoger nuevas opiniones sobre la naturaleza y el propósito de un programa de aprendizaje. Subsecuentemente se realizó una reunión en San José de Costa Rica con nueve instituciones, y allí se elaboró una larga lista de preguntas de interés para los participantes, las cuales se categorizaron bajo los siguientes tópicos:

1. Las ONGD y su capacidad de influir en los sectores públicos y privados y de ayudar a las organizaciones de base.
2. La capacidad para comprender diferentes percepciones de la realidad social y su importancia en el trabajo de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.
3. La capacidad de manejar diversos aspectos del problema tecnológico y su relación con el fortalecimiento de las ONGD.

4. Las estrategias y los métodos empleados por las ONGD para la capacitación de los recursos humanos.
5. Las estrategias de las ONGD para el reclutamiento y el manejo de los recursos humanos.
6. Las estructuras organizacionales y administrativas de las ONGD.
7. La estabilidad financiera de las ONGD.
8. Las estrategias de desarrollo de recursos adicionales permanentes para las ONGD.
9. El papel del crédito en el fortalecimiento de las estructuras locales y de las ONGD.

Como fruto final de estas actividades resultó un proyecto conjunto de un año, en el cual cada una de las nueve instituciones aceptaba examinar cuidadosamente una de las nueve categorías de preguntas descritas anteriormente. La metodología incluía una reflexión sobre la propia experiencia institucional, entrevistas con más o menos 10 organizaciones del propio país, y el estudio de los documentos producidos por cada una de las nueve instituciones participantes.

Las instituciones que participaron en el proyecto fueron las siguientes: Agua del Pueblo de Guatemala, Asesores para el Desarrollo (ASEPADE) y Pan American Foundation (PDF) de Honduras, Federación de Organizaciones Voluntarias (FOV) de Costa Rica, Grupo de Tecnología Apropiada de Panamá, La Federación para el Auxilio de los Niños del Ecuador, FUNDES, Banco de la Mujer, y FUNDAEC de Colombia. Las actividades de las instituciones en cada país estuvieron complementadas a lo largo de todo el año con visitas y consultas entre dos o tres participantes, y a través de visitas de los consultores y del coordinador del proyecto.

En junio de 1987, ocho de las nueve instituciones se reunieron de nuevo para discutir sus conclusiones y para decidir sobre el curso de las acciones futuras. Cada una había preparado un documento que discutía en detalle los resultados de su propia reflexión y de sus entrevistas con las otras instituciones. Todos los participantes habían hecho énfasis en que los documentos no serían réplica de los informes tradicionales de estudio o investigación. De este modo, cada institución escribió fundamentalmente sobre su propia experiencia, y trató de enriquecer todo el relato con el conocimiento ganado a través de sus discusiones con otras organizaciones.

No es nada sencillo determinar si un proyecto de aprendizaje ha sido exitoso o no**.** A corto plazo se cuenta únicamente con las declaraciones de los participantes, con su entusiasmo para continuar el proceso, con la calidad de los documentos que han preparado, y con sus planes para aplicar en sus futuras actividades lo que han aprendido. De acuerdo con estos patrones, existe acuerdo en que la primera fase del programa de aprendizaje fue definitivamente exitosa. Ahora, juzgar si realmente el aprendizaje ha tenido efecto en los programas y la organización de cada institución, sólo podrá hacerse en el futuro a medida que el programa de aprendizaje continúe, se expanda, y se consolide.

En la reunión de junio, se hicieron planes definitivos para una segunda fase del programa de aprendizaje que ahora podría abrirse a un grupo más grande de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Como es natural, los planes incluían compartir con estos grupos los resultados de la primera fase, y para ello se decidió que el coordinador del proyecto preparara un documento de síntesis. Sin embargo, siguiendo la misma lógica de los documentos institucionales, se expuso claramente que la síntesis no debería ser un reporte sino un relato del autor acerca de su propio aprendizaje a través de las actividades del proyecto durante todo el año.

Se espera que la presente monografía resulte de interés para todas aquellas personas que, desde adentro o afuera, están tratando de entender el mundo de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y de mejorar su efectividad. Sin embargo, se advierte al lector que no espere demasiado de este documento. Los participantes del proyecto hicieron lo posible por analizar situaciones complejas y obtener una mejor comprensión de los asuntos vitales en el funcionamiento de sus propias instituciones. Pero no siempre las respuestas surgen con facilidad

y a menudo los análisis sólo conducen a más preguntas y algunas veces a mayor confusión. En cierto sentido, las ONGD parecen participar en dos clases de discursos, uno externo y otro interno para sí mismas. En el discurso externo, la posición es a menudo defensiva ya que cada quien trata de convencer a quienes apoyan la institución de la importancia de su trabajo. La conversación interna es más crítica; no obstante, la mayoría de los grupos tiene especial cuidado de no compartirla con aquellos que pueden usarla para reducir el apoyo y afectar así la continuidad de los planes y proyectos de la organización. Las causas de esta falta de confianza deberían ser investigadas en toda la estructura del campo del desarrollo social y económico. Pero es importante anotar aquí que el proyecto aludido en este documento proporcionó a algunas instituciones el apoyo suficiente para examinarse a sí mismas y a las otras sin la imponente presencia de un donante. El resultado fue una atmósfera persistente de autocrítica y de cuestionamiento, una atmósfera que necesariamente se refleja en los argumentos presentados en el presente documento. En consecuencia, éste adquirió también un estilo exploratorio, con preguntas muchas de ellas difíciles, si no imposibles de contestar.

¿Qué somos?

Uno de los propósitos fundamentales de un proceso de aprendizaje en el que participan organizaciones con diferente trayectoria y objetivos, es lograr una mayor comprensión de los elementos comunes de las diversas experiencias y lograr la unificación de principios que puedan ayudar a cada institución a ser más efectiva en su propio campo de acción. Sin embargo, produce desconcierto al principio identificar una heterogeneidad casi inmanejable, aún dentro del reducido universo de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, sin mencionar la red entera de lo que puede llamarse organizaciones para el desarrollo. Reconocer esta situación produce por lo menos dos efectos importantes en los participantes de un esfuerzo como el que se describe en este documento. Primero, que poco a poco éstos van abandonando la típica tendencia de reducir el complejo fenómeno a unas pocas categorías y fórmulas, que si bien son útiles en la toma de decisiones y administración burocrática, es poca la relación que tienen con la realidad social. Segundo, que después de luchar contra algunas ideas difíciles, comienzan a reconocer elementos de solidez en la diversidad de las ONGD y aprenden que apreciando las diferencias es posible ganar una visión valiosa del proceso social dentro del cual interactúa cada organización.

Aunque en nuestro proyecto no tratamos de establecer tipologías, es comprensible que a medida que tratábamos de responder a la pregunta ¿qué somos?, tuviéramos que discutir las diferencias de origen, motivación, objetivos y tendencias sociales y políticas. El universo de unas 50 instituciones examinadas luce un alto grado de diversidad en sus orígenes, en la visión de sus fundadores y en su percepción de la realidad social. Algunas son agencias de organizaciones privadas voluntarias internacionales con diferentes grados de dependencia en la oficina central. Otras fueron creadas como instituciones nativas por individuos, iglesias, fundaciones y otras agencias de Estados Unidos y Europa. Algunas de éstas se independizaron más tarde de sus fundadores, bien porque así lo hubieran planeado desde el principio o por conflictos surgidos como resultado de diferencias ideológicas o de procedimiento. Unas pocas instituciones son fruto del compromiso asumido con los pobres por parte de grupos de científicos y profesionales, conectados por lo general con universidades o agencias gubernamentales de desarrollo, y de su decisión de crear una organización independiente y de no trabajar con las instituciones tradicionales del país. Un buen número de ONGD parece ser fruto de movimientos promovidos por la Iglesia Católica o son resultado de movimientos políticos que consideran la organización de los pobres como mecanismo importante de cambio social. Hay también unas pocas instituciones creadas por profesionales relacionados con el desarrollo, simplemente como medio para ejercer sus profesiones.

Las anécdotas contadas por las organizaciones acerca de sus comienzos no conducen directamente a un patrón que explique las fuerzas que dieron lugar a su surgimiento. El siguiente relato es un ejemplo claro de la diversidad de circunstancias que llevan a la creación de una organización no gubernamental de desarrollo:

En 1975, la Organización de las Naciones Unidas inició la década de la mujer. Un grupo de mujeres que asistió a la conferencia inicial en México comenzó la creación de un mecanismo que le permitiera a las mujeres y a sus familiares incorporarse a las actividades económicas. Habían podido identificar la falta de crédito adecuado y las condiciones puestas por los bancos para los préstamos en dinero como obstáculos para el incremento de la participación económica de las mujeres. En 1979 dicho grupo de mujeres tuvo éxito al crear en Holanda el Stitching Women World Bank, para promover el establecimiento de fondos garantizados que sirvieran de estímulo a los bancos tradicionales para la asignación de recursos a pequeñas unidades de producción, comercio y servicios. En ese momento, la persona que más tarde sería la promotora y fundadora del Banco de la Mujer en Cali trabajaba con la Federación de Cafeteros de Colombia como directora de las cooperativas rurales integradas por unas 600 mujeres que habían sido contratadas para la manufactura de pequeños artículos empleados por la industria. En ese momento los grupos precooperativos tenían dificultad para lograr sus metas de producción, principalmente porque la electricidad en el área no era confiable, sobre todo en las horas cruciales. La respuesta parecía ser la compra de un generador eléctrico para cada taller. Rápidamente y con gran sorpresa la directora se dio cuenta de que la simple tarea de obtener crédito de los bancos locales y aún de la Federación de Cafeteros que patrocinaba las cooperativas, se había convertido en un largo e infructuoso procedimiento. En 1978, aprovechando sus vacaciones personales, viajó a Washington a tratar de buscar ayuda financiera del Banco Interamericano, encontrando el apoyo deseado en su directora, que también era miembro de la Junta del Banco Mundial de la Mujer a nivel internacional. Fue este vínculo el que, en 1980, llevó al Banco Mundial de la Mujer a invitar a la exdirectora de las cooperativas rurales, que ahora trabajaba como vicepresidenta de una institución financiera, a promover la creación del Banco Mundial de la Mujer en Cali. Se juntaron 12 mujeres de esta ciudad, todas líderes en diferentes campos, y formaron un comité; se fijó una cuota inicial de 100 dólares por cada miembro, y nació una nueva organización privada de desarrollo, destinada a crecer rápidamente e influenciar la creación de organizaciones similares en otras ciudades de Colombia.

Cada institución relata una historia diferente acerca de sus antecedentes y de los sucesos que dieron lugar a su establecimiento. Para el observador casual, cada caso parece ser no más que una cadena de coincidencias, o la evolución de pensamiento y acciones de un individuo o de un pequeño grupo de personas. Pero cuando la coyuntura se repite tan a menudo, y cuando en un corto período de tiempo surgen en el continente cientos de organizaciones de desarrollo, sus causas hay que buscarlas más profundamente en las raíces de la condición humana y social.

De hecho, las ideas que llevan a los individuos a convertirse en fundadores de las ONGD pueden clasificarse en tres o cuatro categorías. Algunos son motivados por creencias religiosas, otros por ideologías políticas, y ven el desarrollo social y económico como un fin en sí mismo, o como un medio para obtener más seguidores, adeptos revolucionarios, o una base política más amplia. Muchos expresan aparentemente un deseo de ayudar a los menos afortunados, y algunos, no pueden negarse, simplemente tratan de ganarse la vida de forma en que también ayuden al progreso de la sociedad. Pero, aún en el caso menos altruista, hay signos definitivos de insatisfacción con las actuales condiciones sociales, y un poderoso deseo de participar en un proceso viable de cambio.

Este deseo de participar en la construcción de un mundo mejor puede estar expresado al principio en simples actos de caridad, o al contrario, en investigaciones e intervenciones políticas, sociales y económicas más o menos elaboradas. Pero en muchos casos (aunque no en todos) las emociones maduran y gradualmente el correspondiente conjunto de ideas se va estructurando. La transformación social se convierte, entonces, en un tema que adquiere importancia en el discurso de cada organización, y las instituciones comienzan a buscarle significado más allá de su propio conjunto de planes y acciones locales. Ésta puede ser la razón por la cual, independientemente de sus orígenes, un número creciente de ONGD empiezan ahora a referirse a sí mismas como

participantes de un fenómeno social significativo, el que al menos en Latinoamérica habrá de tener efectos visibles y duraderos.

Se emplean por lo menos dos tipos de terminologías en Latinoamérica para describir el fenómeno de las ONGD, aunque en la práctica, muchas de las ideas de las dos clases de explicaciones no están tan apartadas como parecen indicarlo las lealtades ideológicas. La primera emplea el mal definido concepto de tercer sector. Sus proponentes sostienen que ni el sector gubernamental ni el privado son capaces de responder a las necesidades de los millones de latinoamericanos pobres, marginados del proceso brutal de la modernización. El Estado es burocrático y totalmente ineficiente aun cuando exista la voluntad política y las personas apropiadas estén ocupando las posiciones de liderazgo más importantes. El sector privado está motivado por el beneficio propio y sus intereses no siempre concuerdan con los intereses de las mayorías pobres en ningún país latinoamericano. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo son creadas en cambio por ciudadanos comunes cuya motivación básica es el bienestar de la gente. En cierto sentido, son entidades públicas pero libres de la coacción burocrática y política del gobierno. Siendo privadas y relativamente pequeñas, pueden mostrar la eficiencia del sector privado, sin representar los intereses de los sectores económicos más poderosos. El tercer sector, entonces, reúne los esfuerzos de los dos primeros, evitando sus debilidades.

La otra línea de pensamiento usa más el concepto de "movimientos populares" y el proceso de organización de las masas latinoamericanas. Se dice que frente a los fracasos del Estado y la insuficiencia de los programas de desarrollo actuales, los pueblos de Latinoamérica que están despertando como resultado de la acción de diferentes fuerzas sociales se están organizando en un esfuerzo explícito por obtener el control de sus propias vidas y el curso de su propio desarrollo. Estos esfuerzos, que son diferentes por naturaleza de las actividades inducidas tradicionalmente a través de manipulaciones políticas y económicas, son manifestaciones del deseo y las aspiraciones de la gente. Una de sus características más importantes es que no se contentan con discusiones políticas y sociales abstractas y tienden a dirigir sus fuerzas hacia la acción concreta, con la meta inmediata de mejorar las condiciones de sus participantes: actividad económica, vivienda, salud, o educación. Pero aun las acciones concretas pueden ser instrumentos para la creación de fuerzas de solidaridad y autoconfianza, fuerzas que si son fomentadas, pueden conducir a transformaciones políticas y sociales significativas.

Las manifestaciones inmediatas de estos movimientos populares son las miles y miles de organizaciones de base (o populares) que nacen tanto en las ciudades como en las áreas rurales en todos los países del continente. Al lado de estas organizaciones trabajan cientos de instituciones no gubernamentales comprometidas en la promoción de movimientos populares, la capacitación, la asistencia técnica, y aún la investigación y producción de conocimiento. Es cierto que algunas de estas instituciones pueden haber nacido como simples instrumentos para aliviar el sufrimiento y ofrecer servicios de emergencia. Pero la mayoría de ellas, tarde o temprano llegan a involucrarse en el proceso de organización de la gente, el que gradualmente impulsa a las instituciones a asumir posiciones y a desempeñar funciones específicas que ayudan a los movimientos a fortalecerse y a expandirse. Algunas de estas instituciones nacen o adquieren gradualmente las capacidades necesarias para llevar a cabo funciones de desarrollo más o menos complejas e ingresar al universo de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Son estas organizaciones las que en el momento ofrecen el mejor potencial para la innovación y para la búsqueda genuina de diferentes sendas de desarrollo.

En todas las deliberaciones de los participantes directos del proyecto, lo mismo que en las entrevistas y asesorías con otras organizaciones, siempre estuvo presente esa constante búsqueda de identidad social. Pero sería falso pretender que alguno de nosotros estuviera enteramente convencido de la existencia de un tercer sector o de la importancia que se le ha estado dando a los movimientos populares. En momentos de pesimismo nos veíamos sólo como grupos aislados de personas bien intencionadas que trataban de aliviar el sufrimiento a una escala muy pequeña. Nuestros éxitos eran insignificantes, lo mismo nuestros recursos y capacidades para confrontar las fuerzas desintegradoras que actúan en nuestras sociedades. Por otro lado, en momentos de

optimismo nos veíamos como algo más, como parte de un gran conjunto de esfuerzos realizados por un creciente número de personas que, decepcionadas con la actual organización de la sociedad, están buscando insistentemente nuevos patrones de reorganización. Éramos parte de una serie de diversos y significativos movimientos que tratan de dejar atrás los errores del pasado y de buscar un nuevo y alternativo orden social. Siendo parte de un gran movimiento y de las manifestaciones de un fenómeno social, nos sentíamos con mayor poder; podíamos organizamos mejor, aprender de los demás, conectarnos con otros e incrementar de alguna manera nuestra capacidad de influir en la dirección del cambio social. La verdad es que era difícil para nosotros escoger objetivamente entre nuestras inclinaciones pesimistas y las alternativas optimistas. No obstante, a falta de una clara evidencia, todos optamos por la segunda alternativa y logramos un consenso acerca de la que puede ser considerada nuestra primera conclusión:

La búsqueda de efectividad en nuestras organizaciones que es el objetivo de nuestro común proyecto de aprendizaje, no puede restringirse a nuestros propios planes, actividades y estructuras administrativas. Nuestra efectividad será significativa sólo si, de alguna manera, podemos participar con otros en un movimiento que pueda influir significativamente en la sociedad, a través de una serie de procesos que incluyan una acción de desarrollo concreta con poblaciones específicas, pero que también involucren esfuerzos por generar nuevos conocimientos, nuevas conexiones, nuevas estructuras locales, regionales, nacionales, e internacionales, que vayan conformando gradualmente un conjunto de estrategias viables para el cambio social. Pero esto implicaría un rápido progreso de nuestras instituciones, internamente y en sus relaciones con otras, y el desarrollo de un nuevo conjunto de capacidades que tradicionalmente no han sido consideradas como patrimonio de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

Así dirigimos nuestra atención al análisis de algunas de estas capacidades.

¿Cómo formulamos nuestra percepción de la realidad social?

Al aceptar que las ONGD son de alguna manera manifestaciones de un deseo muy difundido entre la gente de cambiar la sociedad, tenemos entonces que discutir con alguna amplitud la forma en que estas organizaciones perciben la realidad social y definen los problemas que esperan abordar. ¿Qué instrumentos usan ellas para analizar y estudiar la sociedad? ¿Cómo miden el cambio social? ¿Cómo cambia su visión de la realidad social, mientras, con su ayuda o sin ella, la sociedad sufre profundos cambios a través del tiempo?

Cuatro de las instituciones participantes en el proyecto trataron de examinar algunas de estas preguntas, analizando sus propias experiencias y estudiando otras organizaciones de desarrollo. La conclusión básica es que muy pocas organizaciones realmente hacen el esfuerzo de llevar a cabo un análisis sistemático de la realidad social en un sentido general, especialmente en las primeras etapas de su establecimiento. Lo que usualmente sucede es que una organización se forma para responder a uno o dos problemas sociales o económicos concretos, por lo general de poblaciones específicas y, dependiendo de las circunstancias, puede o no desarrollar las herramientas necesarias para abordar las complejidades de la sociedad con la que continuamente está interactuando. Por supuesto, hay organizaciones que surgieron después de años de cuestionamiento y críticas a las estructuras sociales existentes o de haberse interesado por conceptos relacionados, por ejemplo, con lo interdisciplinario o la integración. El número de estos grupos es sin embargo relativamente pequeño, aunque sus contribuciones al discurso de las ONGD pueden ser altamente significativas.

Nos sirve de ejemplo una organización en nuestro proyecto, el Banco de la Mujer mencionado en la sección anterior, y que reunió recursos para abordar eficientemente un problema específico. Hizo la siguiente declaración sobre su definición inicial para interactuar con un sector específico de la población de una región determinada. Su declaración ilustra el pensamiento de muchas organizaciones en sus etapas iniciales, bien sea que estén comprometidas en educación, crédito, higiene, salud, organización o tecnología:

> Definimos el problema que queríamos abordar como la ausencia de mecanismos que permitieran a las mujeres acceso a los recursos económicos de las instituciones financieras del país. Reconocimos que existe un gran número de mujeres bastante activas en el sector informal y con extrema necesidad de ayuda financiera y entrenamiento, especialmente en áreas relacionadas con conceptos financieros y de administración. Estas mujeres ya estaban pagando tasas de interés extremadamente altas para obtener capital suficiente para sus microempresas, intereses que podían pagar debido únicamente a la rápida rotación del poco capital que estaban utilizando. Ellas sabían muy poco acerca del sistema financiero del país y de las diferentes alternativas que podrían obtener. Los requisitos legales del sector formal y los procedimientos establecidos para aceptar a un individuo como beneficiario de servicios eran obstáculos gigantescos que ni en sueños ellas podrían superar. Por otro lado, había en Cali un número considerable de mujeres bien entrenadas, con un buen conocimiento de los sectores privado y oficial, y con el deseo de ayudar a las mujeres menos afortunadas si de alguna manera se les brindaban oportunidades de ejercer una acción sistemática. Sus actividades no necesariamente estarían limitadas a facilitar el acceso al crédito sino que tratarían de lograr cambios importantes en otros servicios, especialmente en el área de la salud y de la atención a los niños. La creación del Banco Mundial de la Mujer en Cali y pronto en otras ciudades colombianas, creó el espacio social apropiado para que estos recursos humanos altamente preparados pudiesen trabajar con los problemas de las mujeres activas en el sector informal.

Afirmar que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo por lo general se establecen alrededor de unos pocos problemas específicos de una población, no implica que los fundadores no sigan alguna teoría social de las que en un momento dado prevalecen en cada sociedad. Simplemente significa que los fundadores de la mayoría de las ONGD no realizan grandes estudios para probar la potencialidad de sus esfuerzos como sí lo hacen otros tipos de proyectos que siguen las pautas de administración y planeación supuestamente correctas. Su conocimiento de la sociedad proviene de sus propias experiencias en las cuales pueden incluir o no estudios profundos en campos sociales específicos; básicamente lo que tratan de hacer es responder de la mejor forma posible a un problema que perciben y de buscar la solución que de alguna manera atraiga recursos financieros y humanos.

A través de su evolución, algunas ONGD gradualmente reconocen la insuficiencia de su propia percepción de la realidad social y acuden a la ciencia social en busca de conceptos e instrumentos que les ayuden a mejorar su visión. Pero una y otra vez en nuestras deliberaciones con diferentes grupos, se escucharon expresiones de absoluta decepción con las teorías y metodologías de las ciencias sociales, las cuales de alguna manera eran incapaces de proveer a aquellos grupos comprometidos con la acción, y no con la mera discusión académica, de un entendimiento útil y claro sobre las fuerzas sociales y el conjunto de problemas interrelacionados.

Bajo estas circunstancias, no sorprende entonces observar que muchas de las percepciones sociales básicas de las ONGD siguen las concepciones usuales de la vida y la sociedad que en todas partes tienen las personas educadas y las no educadas. Para algunos, la pobreza es simplemente algo que existe y es deber de los miembros más afortunados de la sociedad dedicar parte de sus recursos y energías a actos de caridad y filantropía. Para otros, la pobreza es una amenaza a la estabilidad social y consecuentemente se deben tomar medidas paliativas de modo que los pobres no se desesperen y causen desasosiego. Para muchos, la existencia de la pobreza entre las grandes masas de Latinoamérica es un problema de las actuales estructuras políticas, sociales y económicas, pero estas estructuras no son necesariamente defectuosas en esencia. El desarrollo es el proceso por medio del cual se implementan reformas para gradualmente lograr incrementar la capacidad de las instituciones nacionales y locales y poder ofrecer los beneficios de la vida moderna a un número cada vez mayor de personas. El surgimiento de un nuevo tercer sector en este caso sería un elemento importante que aceleraría la incorporación de las masas a un sistema social reformado y más equitativo. Entre las ONGD hay también las que perciben la sociedad en términos básicamente revolucionarios, y analizan la realidad social a la luz de fuerzas

que deben conducir a un profundo cambio político. Sin embargo, muchos de estos grupos que como partidos políticos pueden presentar un buen nivel de consistencia en sus argumentos, como organizaciones no gubernamentales de desarrollo se encuentran en una situación de crisis conceptual. Por un lado, continúan considerando al Estado como único responsable de la situación actual, y viendo el cambio a un estado justo y a un gobierno verdaderamente "democrático" como la única opción para eliminar la pobreza y la injusticia social. Por otro lado, después de años de compromiso con la gente, de hablar de autosuficiencia, autoconfianza y grados cada vez más altos de independencia, no están seguros de lo que harían en el caso de que por proceso revolucionario se diera su hasta ahora anhelado gobierno omnipresente. Algunos de ellos hablan explícitamente de crisis de las teorías del Estado y la sociedad civil, y viven en busca de alternativas teóricas, pero sin renunciar a los apreciados principios de conflicto de clases y a la necesidad de tomar posesión del poder, aun a través del uso de la fuerza si fuere absolutamente necesario.

En este amplio espectro de ideologías sociales que determinan las percepciones de los problemas específicos alrededor de los cuales los diferentes grupos encaminan sus energías y recursos, unas pocas ONGD tratan de ofrecer algunas medidas adicionales y al menos hacer explícitos algunos de los elementos de su visión social. Aunque éstos no son intentos de llevar a cabo los necesarios y rigurosos análisis de la realidad social, ayudan a las organizaciones correspondientes a ser más consistentes en sus actividades y a modificarse sistemáticamente a medida que adquieren mayor comprensión de las condiciones sociales cambiantes. Los dos ejemplos siguientes, un resumen de unas pocas secciones del documento presentado por ASEPADE y otro del documento preparado por FUNDAEC, ilustran estos esfuerzos y señalan las dificultades conceptuales que enfrentan hoy en día la mayoría de ONGD.

> En el caso de ASEPADE, la visión que sus fundadores tenían de la realidad social de su país estaba influida por sus antecedentes como profesionales. Habiendo trabajado ya con otras ONGD, sentían que sus experiencias podrían contribuir a un proceso de cambio dentro de la perspectiva teórica básica de la participación de las mayorías pobres en el proceso social, económico y político de su país. Estas experiencias anteriores les habían dado una amplia visión de la realidad social, sin limitarlos a la defensa o al ataque de intereses de clase específicos. Expresarían la situación del país en frases claves como: 'la mayoría de nuestra gente vive en la pobreza extrema, pero los pobres tienen la capacidad básica de resolver sus propios problemas; las estructuras sociales existentes no les permiten la participación necesaria en los asuntos del país, pero si se permitiera, la participación expresada en un gran movimiento de las masas económicamente activas podría convertirse en el mecanismo de democratización de la sociedad hondureña'. Esta visión no representaba una actitud de autoexaltación. Por el contrario, correspondía a una observación objetiva de la situación del país en un momento en que sus grupos populares, estimulados por la Iglesia Católica y las reformas propuestas por los militares, comenzaban a crear, especialmente en el sector público, los mecanismos de participación. Sin embargo, en 1977 cuando se creó ASEPADE, la actitud general de los grupos dominantes hacia los sectores populares había empezado a cambiar. Por lo tanto, para los fundadores de ASEPADE era una necesidad absoluta crear una entidad que, desde una perspectiva independiente y legítima, pudiera ofrecer los servicios necesarios a los grupos populares organizados y que ahora empezaban a perder la simpatía del gobierno. No obstante, tales propósitos inmediatos no eran la única motivación en la creación de ASEPADE; había también una clara visión del rol que, a largo plazo, tendrían que jugar en un orden social diferente tanto las organizaciones populares e intermediarias como el gobierno y el sector privado.
>
> Por supuesto que esta claridad tenía sus variaciones. En un momento determinado el grupo creía que el subdesarrollo era el resultado de la desigualdad entre dos sectores, el que participa de las estructuras del poder y recibe todos los beneficios sociales, y el sector marginado de las decisiones y con casi ninguna participación de los bienes y servicios disponibles. La estrategia, entonces, era favorecer la organización de los

sectores marginados, salvar todas las barreras y promover la integración de los dos sectores.

En otro momento el grupo ASEPADE explicaba el subdesarrollo en términos de relaciones de dominación y dependencia dentro del país, similares a las existentes entre el país como un todo y los grandes centros metropolitanos del norte. Sentían que para perpetuar estas relaciones se habían creado en el país estructuras, con el único propósito de proteger los intereses de los grupos dominantes que habían dirigido el país durante siglos. La estrategia correcta consistía, entonces, en favorecer el desarrollo de una fuerza popular organizada y el debilitamiento del sector dominante a través de la expansión del espacio político que permitiese a los grupos populares imponer su visión específica del mundo y sus propias definiciones de las relaciones sociales.

Este último punto de vista ha estado seguido por un proceso de discreta desilusión con las virtudes de los sectores populares que ahora son vistos como poseedores de grandes cualidades pero también de notables problemas y defectos. La visión del desarrollo del país, entonces, es en cierto modo ahora más compleja. En primer lugar, se reconoce que la existencia de estructuras defectuosas es una herencia de la época colonial y que ha sido perpetuada por los grupos dominantes que históricamente se han beneficiado de estas estructuras, utilizando los recursos naturales del país y explotando a los miembros más débiles de la sociedad. Pero esta situación de dominación ha afectado también el interior de los individuos y los grupos populares cuyas dificultades tienen que ser superadas si es que sus procesos de organización resultan en un cambio profundo y cualquiera de ellos alcanza un nivel de influencia y de poder. Por lo tanto, aunque ASEPADE aún mantiene la misma visión de la necesidad de una transformación estructural profunda, ahora les da la debida importancia a los cambios culturales que garanticen que las modificaciones futuras de las estructuras de poder realmente se traduzcan en cambios cualitativos en la vida de la mayoría de las personas.

Por lo tanto, es claro para los directores de ASEPADE que al tiempo que persisten en sus esfuerzos por intensificar y expandir la capacidad organizacional de las poblaciones marginadas, deben tratar fuertemente de que los participantes en estos esfuerzos se involucren en los procesos educacionales adecuados, que creen las condiciones mismas para el surgimiento, desde los comienzos del proceso de cambio, de un nuevo ser humano, más fraternal y democrático y con un sentido más elevado de trascendencia.

Otro de los participantes de nuestro proyecto, la Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias (FUNDAEC), presentó las ideas iniciales de sus fundadores acerca de la creación de una institución innovadora conocida como la Universidad Rural, en los siguientes términos:

1. Las poblaciones con las que trabajaría FUNDAEC se concebirían en términos diferentes a como usualmente las definen la literatura de desarrollo y los proyectos de acción social, como conglomerados humanos desnutridos, agobiados de problemas y necesidades, en demanda de vivienda o empleo, etc., definiciones éstas que en sí mismas colocan a la población en las mentes de todo el mundo o bien como un obstáculo al desarrollo o como una fuerza política que puede ser manipulada a nombre de la justicia, el bienestar o el progreso. Sería mucho más preciso y constructivo si FUNDAEC considera a los participantes de sus programas como un recurso insustituible para el sostenimiento del proceso de cambio, para lo cual el reto sería ingeniarse caminos de acción que permitan que la población traduzca este potencial a realidad y cree posibilidades para planes viables de desarrollo.
2. Relacionada con esta creencia en la población como recursos para el cambio social, está la convicción profunda de que en cada ser humano existen grandes potencialidades que una educación apropiada puede ayudar a desarrollar y canalizar hacia al servicio de la

comunidad y de la sociedad. Esta creencia fue la que llevó al grupo a iniciar sus acciones con el diseño de un programa educativo que contemplara el desarrollo integral en sus dimensiones intelectual, espiritual y social, del ser humano.

3. Otro punto de acuerdo se relacionaba con la crisis mundial en la visión que se tiene de la naturaleza del hombre y de la sociedad. Las ideologías dominantes del mundo aunque alaban pródigamente al ser humano, finalmente no hacen más que reducirlo a un objeto de manipulación de un mercado injusto o de un estado deificado, a un consumidor insaciable de artículos y estímulos de placer o como un participante incansable en luchas de poder. FUNDAEC siempre tendría que analizar los problemas de la pobreza y la desintegración social teniendo en mente esta aguda crisis de identidad humana, y desarrollar sus programas como corresponde.

4. Sin entrar en detalles ideológicos y religiosos, el grupo alcanzó un entendimiento común con respecto a lo que se ha identificado como los dos aspectos interactuantes en la naturaleza humana. El primero, compartido con el reino animal, es producto de un proceso de evolución material que tiene la sobrevivencia como el objetivo básico. Aunque necesaria y útil, esta naturaleza cuando se deja sin control tiende a mostrar las características de una existencia inferior, marcada por la violencia, la crueldad y el egoísmo. Tales características, que en el mundo animal no pueden juzgarse como buenas o malas, se pueden vencer, sin embargo, si a la verdadera naturaleza espiritual del hombre, plena de potencialidades infinitas de amor, justicia y generosidad, se le permite desarrollarse y regular a la primera. A pesar de todas las manifestaciones de crueldad y de injusticia que hay en el mundo, la naturaleza espiritual de cada ser humano puede, mediante un proceso educacional apropiado, florecer y dar paso a una civilización avanzada y próspera. Esta profunda creencia en el ser humano y las potencialidades correspondientes ha tenido una gran influencia en los programas de FUNDAEC y en su desarrollo institucional.

5. El desarrollo definido en términos de ciertos patrones de ‘modernización’ parece referirse exactamente a aquellos procesos que promueven el predominio de las ambiciones materiales del hombre sobre sus propósitos espirituales. Una de las manifestaciones de esta clase de progreso y de esta desequilibrada obsesión por la industrialización es la acelerada desintegración de la vida rural evidenciada en las últimas décadas. El análisis de los problemas rurales existentes y de la evolución histórica de los esfuerzos de desarrollo de la era de la posguerra, convenció a los fundadores de FUNDAEC de que esta falsa versión de la modernización no es sólo una meta inalcanzable sino también indeseable para la mayoría de la humanidad y de que la miseria en que se debaten las áreas rurales y las barriadas de muchas ciudades no es más que la consecuencia lógica de la quiebra de las ideologías sociales dominantes. Sin embargo, esta conclusión no debe identificarse con concepciones románticas de las sociedades tradicionales o como una defensa de la subsistencia o de las economías campesinas. Los programas de desarrollo de FUNDAEC, con todo lo modestos que necesariamente deberían ser, tendrían que desenvolverse en un contexto de búsqueda de una sociedad científica y técnicamente moderna, pero con sus estructuras educacionales, económicas, administrativas, políticas y culturales, basadas en el concepto de la naturaleza integral del hombre y no únicamente en sus necesidades materiales. Se conceptuó que bajo estas condiciones, las relaciones de la vida urbana y rural tendrían que desarrollarse en forma más equilibrada que como han evolucionado los patrones del sistema actual del mundo.

6. En este contexto de un proceso de búsqueda de desarrollo alternativo, FUNDAEC ha dado gran importancia al papel de la ciencia, afirmando que la capacidad de un pueblo de participar en la generación y aplicación del conocimiento es un componente esencial del proceso de desarrollo. Se sostenía que a falta de estructuras apropiadas para dicha participación, el conocimiento es fácilmente manejado en beneficio de los privilegiados en la sociedad global, para responder únicamente a los intereses de las ideologías sociales predominantes que básicamente desconocen los intereses de los campesinos. A

los aldeanos del mundo les llega una tecnología que es el resultado del progreso científico aplicado a las condiciones de los grandes agricultores, cuya lógica de producción es completamente diferente de aquella de las sociedades campesinas en el proceso de transición y/o desintegración. La universidad rural seria entonces un espacio en el cual interactuarían en forma saludable dos sistemas de conocimiento, uno moderno (con toda su sofisticación) y uno tradicional perteneciente a la gente de la región, produciéndose de este modo unos procesos de desarrollo importantes desde el interior de la propia población rural. La investigación y la educación, los dos componentes principales de las actividades de la universidad rural, deberían conducirse precisamente en el contexto de esta interacción cuidadosamente balanceada.

7. Habiendo decidido que el desarrollo no debería ser un proceso en el que básicamente se imiten los así llamados países desarrollados, era lógico llegar a la convicción de estar abordando la búsqueda en un camino todavía no andado. En este sentido, entonces, la tarea de FUNDAEC sería más de búsqueda científica que de ejecución de un esquema con metas y objetivos predeterminados. Obviamente, en la medida en que se fuesen encontrando respuestas a problemas específicos, deberían implementarse planes de acción bien organizados; pero siempre debería estar presente el elemento de investigación y aprendizaje en cierta medida, aun en estos planes de acción más sencillos.

8. El grupo concluyó también que las áreas rurales necesitan mucho más que las intervenciones acostumbradas de educación, salud, producción, infraestructura, y organización. En todo el mundo, las fuerzas de la modernización han arrasado con las antiguas estructuras y organizaciones de las poblaciones campesinas, sin que unas nuevas las hayan reemplazado. Todos los procesos de vida rural, producción, construcciones y reparaciones sencillas, mercadeo, desarrollo de los recursos humanos, socialización, flujo de información, adaptación y mejoramiento de tecnologías, el cuidado de la salud y el saneamiento, y la toma de decisiones, precisan de estructuras que los conecten con las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales correspondientes dentro de un nuevo orden mundial que también tendría que ser construido en esta crucial etapa de la historia de la humanidad.

Teniendo como ejemplo los casos anteriores, las discusiones de nuestro grupo acerca de cómo las ONGD formulan su percepción de la realidad social nos convencieron de que habíamos identificado uno de los defectos de los ensayos tecnocráticos usuales para consolidar las organizaciones de desarrollo. Una segunda conclusión general fue entonces, que *paralelamente a los demás programas conducentes a mejorar nuestra efectividad, necesitábamos comprometernos en un esfuerzo sistemático por incrementar nuestra capacidad para analizar y entender la cambiante realidad social de nuestras poblaciones participantes. Tal esfuerzo comprendería una búsqueda de instrumentos apropiados de análisis, y el desarrollo de la capacidad para ocuparse de visiones contradictorias: las de tantos grupos a los que estamos expuestos, en nuestros gobiernos, el sector privado, la iglesia, las diferentes disciplinas académicas y además, los criterios de la misma gente que no siempre son los más indicados. Para nosotros era claro que estábamos buscando desesperadamente una especie de ciencia social en acción, cuyo advenimiento, a pesar de las continuas proclamas, no era fácilmente reconocible en nuestros horizontes inmediatos. Una vez más, no había duda de que ninguna de las instituciones podía encarar sola tan enorme labor. Esta es una tarea para una comunidad de ONGD organizada orgánicamente, de una forma en que nuestras actuales redes de trabajo y consorcios ni siquiera se aproximan. No obstante, parecía que antes de determinar metas más ambiciosas, como paso inicial, necesitábamos hacerle caer en cuenta a los que trabajan en el desarrollo, incluyendo a nuestros donantes y amigos académicos, que tal proceso de deliberación social tiene un lugar legítimo en el mundo de las ONGD, y que es necesario proveerse de recursos para apoyar este proceso que nos llevaría a interactuar en forma más racional con nuestras poblaciones participantes. Esto podríamos lograrlo a través de la construcción gradual y conjunta de un cuerpo de conocimiento sobre las condiciones sociales de cada población, las causas de tales*

condiciones, y las fuerzas con las que las mismas tendrían que interactuar para poder participar en un proceso significativo de transformación social.

¿De qué manera les encontramos soluciones a los problemas que identificamos y cómo evolucionan con el tiempo nuestras respuestas?

A medida que la mayoría de ONGD van obteniendo recursos para responder al conjunto de problemas que han logrado entender parcialmente, van identificando en diferentes fuentes elementos para sus soluciones y creando una sucesión de proyectos y programas que pueden mantenerse en la forma en que están, o evolucionar gradualmente, o cambiar drásticamente de acuerdo con las circunstancias y la apertura del grupo hacia el aprendizaje y hacia las novedades y modas. Los factores iniciales más importantes son las experiencias de los fundadores y las ideas que prevalecen en su entorno inmediato. De acuerdo con cierta tradición filantrópica, los propietarios de un gran ingenio azucarero por ejemplo, crearon una fundación con el exclusivo propósito de dar becas a los hijos de los trabajadores. Otra familia, propietaria de un número de industrias exitosas, formó una fundación para establecer y supervisar las escuelas anexas a la iglesia en diferentes barrios de la ciudad. Un médico decidió que se había dado demasiado énfasis al cuidado primario de la salud y creó una fundación para introducir alta tecnología al sistema; con la influencia de amigos cercanos, creó una clínica para servir también a los sectores populares con servicios de alta tecnología en salud.

Pero esta descripción de las ONGD como respuestas de algunas personas a los problemas locales no alcanza a explicar todo lo que realmente sucede en el extenso universo de las organizaciones de desarrollo. En primer lugar, las experiencias de los fundadores no están completamente aisladas de las corrientes sociales y académicas que periódicamente van y vienen en todas las sociedades. De este modo, un grupo de profesionales de la educación que estaban preocupados por el problema de la educación de los niños pobres en momentos en que la educación no formal captaba la atención de muchos, en vez de establecer escuelas o programas de becas, creó una ONGD para investigar y establecer programas de educación no formal dedicados a las madres y sus hijos. En un corto período, en casi todos los países latinoamericanos creció muy rápidamente este tipo de proyectos al punto de que una red bastante eficiente para el avance de la educación no formal comenzó a funcionar en el continente.

Otro conjunto de programas y proyectos fue surgiendo a medida que algunos de los líderes del sector privado se comprometían con el desarrollo y concentraban sus energías en pequeñas empresas y negocios. Originalmente, una fundación norteamericana ayudó a la creación de un número de fundaciones con el propósito de dar crédito y asistencia técnica a pequeñas empresas, pero a medida que el sector privado se fue conectando en todo el continente, empezaron a surgir por todas partes proyectos de este tipo. Comienza entonces a crecer un discurso social alrededor de estos proyectos, las metodologías nuevas evolucionan y tanto en el norte como en el sur se crean numerosas instituciones, o sencillamente cambian sus programas para encaminarse en esta dirección.

Otro enfoque de cambio social aparece en Latinoamérica misma con el trabajo inicial de Paulo Freire, y sus ideas son adoptadas por un número impresionante de intelectuales y estudiantes latinoamericanos. Surgen así cientos de programas y proyectos muy similares alrededor del concepto básico de concientización, y las organizaciones no gubernamentales que se autodenominan "organizaciones de promoción" comienzan su trayectoria de evolución.

Visto desde este ángulo, el universo de las ONGD deja de ser, como con frecuencia se ha afirmado, un mundo de organizaciones aisladas con necesidades desesperantes de coordinación. Es verdad que algunas organizaciones pequeñas y algunas de las grandes continúan manteniendo su trayectoria de evolución independiente, pero de acuerdo con la naturaleza de sus programas, la mayoría está comprendida en grupos que dividen el universo en subcomunidades alrededor de conceptos, metodologías y enfoques específicos. En cada subcomunidad existe una gran comunicación, y las ideas y experiencias son compartidas de una manera bastante eficiente. El

problema es que ninguno de los enfoques que se ponen de moda en un determinado momento, termina por resolver los problemas originales que las ONGD han identificado ni el conjunto de problemas más complejos que emergen durante la evolución de las organizaciones.

En el universo bajo consideración, las modas surgen rápidamente pero mueren poco a poco cuando las organizaciones y sus redes se van adhiriendo a enfoques específicos y mostrándose renuentes a descartar fácilmente lo que les ha significado una gran cantidad de esfuerzo e inversión intelectual y emocional. Y al tiempo que gradualmente se debilitan, van desapareciendo también las intensas relaciones entre las organizaciones en cada subcomunidad. Cada organización puede, entonces, tomar un camino independiente por un tiempo, pero tarde o temprano vuelve a formar parte de alguna otra subcomunidad, constituida alrededor de alguna idea nueva que esté ganando popularidad.

No se puede subestimar el papel de las grandes y pequeñas agencias donantes en este proceso de búsqueda y aplicación de soluciones. Sería demasiado simplista decir que las novedades y las modas tienen su origen en las agencias donantes. Estas instituciones interactúan con los trabajadores del campo tanto de las ONGD como de los gobiernos, y así la formulación de metodologías y enfoques es un proceso complejo en el cual participa toda la comunidad para el desarrollo, incluyendo sus académicos de Norte y Sur América. Pero una vez que surge una idea y llama la atención de alguna agencia donante, ésta juega un papel fundamental en su propagación. En este sentido, las agencias donantes de Norteamérica y Europa se constituyen en instrumentos muy importantes de propagación de novedades y modas.

Una vez que se ha diseñado y puesto en marcha un conjunto inicial de acciones, se abren para cada organización no gubernamental de desarrollo trayectorias de evolución bastante diferentes. La trayectoria que se escoja depende de la forma en que la ONGD perciba e incorpore las muchas influencias que le llegan de los pobres, de las ideas reinantes en la sociedad como un todo, de otras organizaciones privadas y gubernamentales y especialmente de sus donantes.

Cuando surge una organización con el propósito de dar respuesta a un problema específico de una población determinada, tiene siempre la opción de continuar aplicando un pequeño número de medidas específicas durante largo tiempo, sin siquiera sentir la necesidad de teorías o acciones sociales más amplias. Esto es especialmente cierto para algunas fundaciones sostenidas por donaciones de familias. Lo mismo aplica a aquellos grupos privados que abordan problemas especiales, con base en el compromiso de muchos ciudadanos de contribuir suficientemente al funcionamiento de sus programas. Son ejemplos de acciones en esta dirección, un programa de becas para los trabajadores de una industria, el problema del alcoholismo entre un grupo específico, o acciones especializadas en situaciones de emergencia.

Aún en el caso de que la intervención inicial de una organización se concrete a uno o dos problemas específicos, si su visión incluye el desarrollo y un movimiento hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres, tarde o temprano empiezan a presentarse las tensiones y la necesidad de tomar medidas importantes. Es bastante conocido el hecho de que las condiciones de los pobres son el resultado de un conjunto de fuerzas muy complejas, así como de las estructuras sociales y de las interacciones políticas y económicas. Brindar acceso al crédito a un pequeño sector, ofrecerle mejores servicios de salud o educación, u organizarle en cooperativas, clubes y asociaciones con propósitos específicos, aun cuando sea operacionalmente exitoso, finalmente no produce un efecto suficientemente significativo en las condiciones generales de una población o de unos pocos miles. ¿Significa esto, entonces, que todos los programas gradualmente deben tornarse más complejos, integrales y tratar de trabajar simultáneamente en todos los problemas de una población? Aunque algunos grupos escogen esta opción, muchos estarían de acuerdo en que ésta no es la mejor alternativa para la mayoría de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Hay muy pocas ONGD con la capacidad de involucrarse efectivamente en un plan de desarrollo completo aun dentro de una pequeña región, y la mayoría de las organizaciones se tornan confusas, ineficientes y desarticuladas cuando tratan de responder a todas las necesidades de sus beneficiarios, debido a las contradicciones. La especialización ciertamente tiene muchas

ventajas, y una organización que se desempeñe excelentemente en una o dos líneas de acción gana mucho frente a toda la comunidad de organizaciones de desarrollo. El problema reside precisamente en el hecho de que la especialización tiene sentido sólo si la organización forma parte de todo un organismo, pertenece a una comunidad de personas y organizaciones que examina todo el espectro de los problemas sociales, y trata de entender la naturaleza de las fuerzas que cambian rápidamente nuestras sociedades, de discutir diferentes alternativas teóricas y prácticas, de aprender de los errores y el éxito, y de avanzar, de alguna manera, en un camino que podría llamarse desarrollo social y económico. Especializarse en una determinada metodología para la administración de créditos u otra clase de servicios especiales, aislado de tal comunidad, equivale a constituirse en instrumento de una metodología y no en una organización de desarrollo.

Por supuesto que el problema está en que a pesar de los cientos de redes de trabajo, conferencias, seminarios y esfuerzos que se hacen para coordinar a todo el mundo, tal comunidad de desarrollo no existe, o por lo menos, ninguna de nuestras instituciones participantes siente que podría honestamente pretender ser parte de tal comunidad. Como se dijo anteriormente, esto no niega la existencia de grupos de organizaciones bien conectadas, pero sólo alrededor de áreas de especialización y no como partes de la estructura necesaria para el desarrollo integral de toda una región o población.

Hay una observación que modifica de alguna manera la afirmación anterior. En América Latina existe un buen número de ONGD que han vivido un largo proceso de maduración. Estas instituciones ahora incorporan ciertos conceptos elaborados sobre el desarrollo los cuales, correctos o no, están formulados dentro de unos marcos teóricos, sociales y políticos con estructura razonable. Pero aún éstas no tienen los recursos o el espacio social para llevar a cabo planes de desarrollo acordes con sus propias convicciones. Finalmente, entonces, terminan llevando a cabo acciones específicas: construyendo casas para la gente o con la gente, creando organizaciones en torno a proyectos específicos, dando crédito o mejorando la producción de algunos bienes y servicios. Y aunque dichas organizaciones traten de coordinar varias de sus acciones para encontrar algún tipo de solución integral, los recursos son tan escasos que el número de participantes en sus programas integrales se torna insignificante.

Sin embargo, aquí hay una gran diferencia con la mayoría de las organizaciones que sencillamente tratan de hacer buenas obras y ofrecer mejores servicios. En el centro de las consideraciones filosóficas de las organizaciones más maduras está el concepto de desarrollo de capacidades. En cierto sentido, las acciones concretas de estas organizaciones no son sino instrumentos de una metodología de educación y organización, en un esfuerzo de plazo largo por fortalecer los movimientos populares y dar lugar a transformaciones sociales profundas. Se debe decir, sin embargo, que aunque tales pretensiones parezcan atractivas en teoría, es perceptible dentro de muchas organizaciones cierta crisis de confianza y una tendencia a llevar a cabo acciones sin una visión clara de cambio, visión que cada grupo debió tener en sus inicios, junto a las firmes convicciones y el espíritu de lucha que lo llevaron a la consolidación inicial de la organización.

Las comparaciones entre las organizaciones complejas (por lo menos en conceptos si no en resultados) y los muchos grupos de asistencia comprometidos en actos de caridad, trajeron una y otra vez a nuestro proyecto la pregunta de si este espectro heterogéneo podría ser categorizado justamente como ‘organizaciones de desarrollo’. Pero tampoco estaban a la mano los parámetros que nos permitieran emitir juicios correctos a este respecto. ¿Es la retórica sofisticada la que eleva un grupo a la prestigiosa posición de organización de desarrollo? ¿Es el trabajo con factores económicos lo que produce la diferencia? Si retrocedemos a nuestras observaciones acerca de las ONGD como manifestaciones de un fenómeno social importante, en América Latina y en el mundo, del deseo de la gente de participar directamente en la transformación de una sociedad que simplemente no satisface las expectativas de individuos con ciertos ideales, ¿son los esfuerzos de aquellos grupos bien intencionados que buscan aliviar el sufrimiento, de un modo u otro, manifestaciones menores de tal fenómeno social que las que tienen más profesionalismo en el campo del desarrollo? Fácilmente podríamos deducir que aliviar momentáneamente el sufrimiento de un grupo de personas no equivale a un desarrollo, pero hay un argumento que sentimos debía

ser considerado más detenidamente en este debate sobre las organizaciones de desarrollo y organizaciones asistenciales.

Como se dijo anteriormente, hay un claro camino que lleva a muchas organizaciones a enfrentar, a lo largo de su evolución, problemas sociales y económicos cada vez más complejos, sea que comiencen brindando ayuda a los huérfanos, ofreciendo crédito, o elaborando estudios acerca de las fuerzas y las estructuras sociales. Sin embargo, la eficacia real de este camino no está necesariamente en la expansión de una sola organización sino, más que todo, en la vinculación con otras, de manera que toda una comunidad de organizaciones se comprometa con esfuerzos de desarrollo más significativos, aun cuando algunas de ellas se especialicen únicamente en meros actos de servicio para las poblaciones muy necesitadas. De nuevo, la existencia de tal comunidad y su participación dentro de ellas sería la verdadera prueba del desarrollo frente a la caridad o la simple asistencia. Es en una comunidad así que trabaje a nivel de una región, un país, una nación entera, o aún de regiones más amplias a nivel internacional, que deberían formularse, discutirse y afrontarse estrategias, metodologías y marcos conceptuales. Además, en dicho espacio social las diferentes organizaciones, generales o especializadas, tratarían de discutir las causas de las adversidades sociales, las complicadas relaciones que existen entre ellas, las fuerzas que están en juego, y las características de los actores sociales que finalmente deberán salvar los obstáculos y crear nuevas sociedades. Pero la calificación de 'desarrollo' implica a la postre una condición más importante. Las deliberaciones sobre las causas, estrategias y conceptos no permanecerían sólo a nivel de las ONGD; toda tentativa, por pequeña y específica que fuese, contemplaría el desarrollo de capacidades; significa esto que cada intento haría lo posible por estimular la capacidad de la gente misma para analizar, entender y buscar soluciones viables a sus propios problemas, y para organizarse y crear la estructura necesaria que permita implementar sus planes y adquirir, generar y aplicar el conocimiento pertinente...

…Todos [los ejemplos examinados en el contexto de la pregunta que se plantea en esta sección] mostraban la complejidad que encierra la dirección de una ONGD durante una trayectoria de desarrollo institucional que se ha forjado bajo las presiones y las tensiones de posibilidades en conflicto. Otra serie de conclusiones de nuestro proyecto tiene que ver entonces con la efectividad de nuestros esfuerzos y con nuestra habilidad para manejar las fuerzas que nos empujan a escoger proyectos provenientes de todas direcciones. *Está claro que nuestros programas no evolucionan simplemente porque nosotros, o una comunidad de desarrollo más grande, aprendamos de la experiencia y mejoremos nuestros conceptos, metodologías e instrumentos. Aunque cierto aprendizaje se genere en cada institución, no hay duda de que nuestra búsqueda de efectividad debe involucrar el diseño, la implementación y la evaluación de programas en una atmósfera que hasta ahora no es común en ninguna de las comunidades de desarrollo. Las ONGD necesitan la oportunidad de trabajar con planes a largo plazo, que sean elaborados conjuntamente con poblaciones específicas en una sucesión de proyectos, y creados cada uno sobre la base de los éxitos y fracasos anteriores. Pero la sola oportunidad tampoco solucionará el problema. Muchas ONGD hasta ahora no tienen la capacidad de trabajar de 'manera de aprendizaje' y son capaces también de repetir indefinidamente los errores. Otra vez aquí estamos enfrentando el problema de la falta de una comunidad comprometida en la creación de un aprendizaje común que contemple el desarrollo de las capacidades de la ONGD para cooperar y capacitarse a través de la sistematización de sus diversas experiencias. Nuevamente, esto implica una toma de conciencia de toda la comunidad del desarrollo, y colocar en primer plano dentro del discurso del desarrollo la necesidad de apartarse de las fórmulas habituales de planeación, implementación y evaluación, así como de detener el intenso delirio por las consultorías y el mercadeo de proyectos, lo mismo que la necesidad de reorientar los fondos hacia programas basados en el aprendizaje común, lejos de novedades y de modas.*

¿De qué manera nos relacionamos con las organizaciones de base?

Cualquier organización no gubernamental de desarrollo, no importa la forma en que se origine, tarde o temprano tendrá que enfrentar una serie de problemas relacionados con la propia organización de la gente pobre. En realidad, la efectividad de muchas ONGD depende de la forma

en que éstas se relacionan con las organizaciones de origen popular y por lo tanto, en un esfuerzo de aprendizaje relacionado con la efectividad, la relación entre los dos tipos de instituciones debe ser objeto de deliberación. En nuestro proyecto de aprendizaje se le encargó a ASEPADE de Honduras examinar en detalle este aspecto. Posteriormente se les anexaron a sus observaciones los comentarios de otros participantes de nuestro grupo, enriqueciendo de esta forma nuestra común comprensión.

ASEPADE comenzó su presentación argumentando que, por lo menos en Honduras, hay gran divergencia entre la teoría y la práctica por lo menos en lo que respecta a las organizaciones de base. Las presentaciones teóricas son suficientemente claras: las organizaciones de base u organizaciones populares son instituciones creadas por gente perteneciente a los sectores populares: los campesinos, las mujeres pobres de las áreas rural y urbana, los trabajadores, los desempleados, o los propietarios de pequeñas empresas en los sectores formal e informal. Estas organizaciones emergen por lo general a medida que los participantes perciben problemas concretos que pueden ser resueltos de alguna manera mediante la concertación y la acción colectiva. Los problemas pueden variar desde la necesidad de una escuela, una vía, servicios médicos o agua potable, hasta problemas de agresión externa, la amenaza de ser expulsados de un pedazo de tierra, de perder el empleo o de ser despojados de otras fuentes de subsistencia. La organización también puede surgir a medida que aparecen oportunidades especiales, cuando se abre una nueva línea de crédito, se distribuyen tierras, se suministran alimentos o se ofrece asistencia técnica. No obstante, a la zaga de los beneficios concretos, el argumento se mantiene: con mucha frecuencia hay la esperanza de recibir una debida distribución de los beneficios de la sociedad ya sea por medio de la negociación o del cambio violento. Los miembros de las organizaciones populares normalmente tienen un fuerte sentimiento de solidaridad y se ven a sí mismos como personas que han sido despojadas de los beneficios de la sociedad moderna por el gobierno y los grupos sociales más poderosos; ven claramente que no están recibiendo los frutos de su trabajo y que su lucha por la sobrevivencia es cada día más difícil. La estructura de estas organizaciones es por lo general democrática y permite un alto nivel de participación en el proceso de toma de decisiones. Esta tendencia hacia la participación puede acrecentarse elevando la conciencia de los participantes y ampliando su base ideológica. Las relaciones horizontales entre los miembros de las organizaciones populares tienden a transformarse en deseos de asociarse con otras organizaciones similares para formar federaciones, uniones y asociaciones. El surgimiento de tales organizaciones en una sociedad, entonces, fortalece la importancia de la democratización y es esencial para el logro de las metas de participación deseadas.

En tanto que no se puede ni se debe negar la validez del marco teórico, ASEPADE, argumentaba que el análisis de las organizaciones populares en el mundo real muestra un panorama mucho más complejo. Básicamente, si bien en la teoría las asociaciones concretas (construcción de vivienda, mejoramiento de la producción agrícola, etc.), pueden usarse para consolidar las organizaciones de base y expandir la influencia de los movimientos populares, en la práctica, el camino hacia esta meta está lleno de numerosas dificultades y obstáculos. La dificultad más grande radica en el hecho de que dos aspiraciones paralelas de las organizaciones populares, el deseo explícito de recibir beneficios inmediatos y la meta a menudo implícita de atacar las causas de la pobreza y obtener ventajas a largo plazo, no son siempre compatibles y cada una está sujeta al influjo de diferentes fuerzas. Si no se tiene gran cuidado, el primer propósito lo que consigue es fortalecer las relaciones clientelistas e incrementar el paternalismo y la manipulación externa. A pesar de que se habla de democratización, muchas de las relaciones entre las ONGD y las organizaciones de base son realmente de donantes y receptores de artículos y servicios. La organización simplemente hace más eficiente la distribución de beneficios y la participación es, en el mejor de los casos, un método para ayudar a los pobres a transformarse en un grupo mejor y más ordenado de beneficiarios. En este sentido, ciertamente las organizaciones populares son utilizadas por quienes proponen las diferentes estrategias de desarrollo, como instrumentos para mostrar la validez de sus propias plataformas ideológicas y la teoría que hay detrás de sus prácticas de desarrollo.

La segunda aspiración de las organizaciones populares de convertirse en verdaderos elementos de cambio social está tan expuesta a la manipulación como la primera. La concientización política casi siempre conduce a estas organizaciones a negociar con los grupos más poderosos y con los líderes de otros sectores, puede ser el gobierno, los grupos de poder económico, el partido que está en el poder, o los partidos y grupos que trabajan en los diferentes niveles de la oposición. Presumiblemente, las negociaciones y/o las confrontaciones fortalecen las organizaciones populares. Sin embargo, lo que se ve a menudo es desunión y debilitamiento. Hay demasiados ejemplos que muestran cómo las organizaciones populares atrapadas en estos conflictos, finalmente se convierten en el espejo del mismo sistema que desean cambiar.

Ni para los directores de ASEPADE ni para los participantes de nuestro proyecto de aprendizaje había duda en cuanto a que todos estos resultados negativos de las actividades de las ONGD pueden ser evitados. Pero a pesar de todas las décadas de error y ensayo, aún hay que alcanzar mucho progreso metodológico y conceptual antes de que se puedan establecer y afianzar relaciones más efectivas, una efectividad medida en términos de la capacidad de los grupos populares de participar realmente en la construcción de una nueva sociedad. Dicho progreso implica por otro lado programas muy sistemáticos de acción, acoplados con el aprendizaje; la pregunta es si estarán las ONGD y especialmente sus donantes, dispuestos a lograr tal proceso de aprendizaje a largo plazo.

El caso de ASEPADE es interesante en este contexto e ilustra muchos de los argumentos que ellos han propuesto. Así se puede resumir:

> Tal como se mencionó anteriormente, el establecimiento de ASEPADE fue motivado por el reconocimiento de sus fundadores de que el apoyo que tenían las organizaciones populares en Honduras estaba desapareciendo rápidamente y que había necesidad de establecer nuevos mecanismos para que dichas organizaciones pudieran sobrevivir en los siguientes años o décadas. En 1977, ASEPADE propuso dos alternativas, una para crear mecanismos de apoyo para las organizaciones existentes, y la otra, un programa para el fomento de nuevas organizaciones de base. En la primera línea de acción, ASEPADE estableció estrechas relaciones con algunas organizaciones y les ofreció asistencia técnica con la esperanza principalmente de que sus nuevos líderes aprendieran a identificar estrategias para el crecimiento de sus organizaciones, buscaran fuentes financieras alternativas y crearan las condiciones para la expansión del espacio político que estaba siendo reducido por el gobierno. Los resultados de esta primera iniciativa pueden describirse como sigue:
>
> Después del conflicto de 1975 en Honduras, las organizaciones populares necesitaron un apoyo permanente y firme del exterior. Originalmente las ONGD se mostraron dispuestas a ofrecer este apoyo, pero su propia supervivencia estaba sujeta a evitar el conflicto con el gobierno; muchos creían que era peligroso participar en ese momento en un proceso de transformación política. Cuando ASEPADE entró a actuar en este campo, ya había tensión entre las ONGD y muchas de las organizaciones populares. Para ASEPADE el deseo de servir estaba también condicionado por su renuencia a ser arrastrada en direcciones opuestas a sus propias estrategias; tampoco las organizaciones populares con las que trabajaba querían ser usadas como instrumento de otros. El equilibrio, por lo menos en el caso de una organización campesina, se logró mediante el compromiso de ofrecer asistencia únicamente en el aspecto técnico. Habiendo esquivado los peligros de las manipulaciones políticas en ambos sentidos, parecía que ya era posible una relación basada en el mutuo aprendizaje; las dos instituciones compartirían ahora sus conocimientos, su ignorancia y los propósitos comunes; pero, al menos en este caso, sucedió que la idea de una institución en torno a lo que era conveniente técnicamente no concordaba con las ideas organizacionales que sostenían los directores de la otra. Por ejemplo, cuando ASEPADE sugirió un taller mecánico para el control sistemático de los depósitos de chatarra de manera que pudieran usarse más racionalmente, los directores de la organización objetaron y

rehusaron aceptar la recomendación. El juego político que gradualmente habían aprendido en sus transacciones con el mundo exterior les había enseñado que el ejercicio del poder dependía en cierto grado de la arbitrariedad con que se tomaran sus decisiones. Las relaciones entre ASEPADE y esta organización se fueron deteriorando por una serie de desacuerdos de este tipo hasta que finalmente terminaron.

ASEPADE ensayó entonces una estrategia diferente en su trabajo con las organizaciones populares existentes. En el caso de FEHMUC, Federación Hondureña de Mujeres Campesinas, diseñó y administró un proyecto de desarrollo integral, con la esperanza de que con su participación en el proyecto, FEHMUC gradualmente desarrollara la capacidad de llevar a cabo sus propios proyectos y de servir a sus miembros. Como parte de la metodología de entrenamiento el proyecto contrató a los líderes de FEHMUC como promotores y supervisores. Sin embargo, este doble papel de supervisores de sus electores y también de líderes responsables ante ellos resultó en obvias contradicciones. La situación se volvió tan agobiante con tanto problema y desacuerdos que ASEPADE ofreció transferir todo el proyecto a FEHMUC si ellos se comprometían a llevarlo a cabo de acuerdo con las estipulaciones iniciales. En su congreso nacional la Federación aceptó el ofrecimiento y ASEPADE contrató un servicio de evaluación, y en forma muy ordenada, pasó los fondos al Comité Ejecutivo de la Federación. ASEPADE continuó ofreciendo a FEHMUC toda la ayuda que necesitó durante los años siguientes pero nunca recuperó el tipo de relación que habían disfrutado por un corto período. En este caso, los directores de ASEPADE en un primer momento se atribuyeron la culpa del aparente fracaso. Sentían que habían subestimado las capacidades de los líderes de la Federación y también que se habían dejado llevar por el temor de no lograr los estándares del éxito que son impuestos principalmente por las condiciones de los donantes, si no controlaran la administración del proyecto. Pero también había otras fuerzas en juego; había líderes buscando cada vez más poder, y otras ONGD interfiriendo con espíritu de competencia y socavando la posición de ASEPADE. Algunos de los conflictos por el poder perturbaron aún la unidad de la Federación, muchas veces después de que el proyecto les fuera transferido.

Pero no todas las experiencias presentadas por ASEPADE terminaron en desacuerdos y separaciones. También se nos mostró un número de ejemplos de asistencia organizacional bastante exitosa, la última, la promoción de seis cooperativas de mujeres que trabajaban en el sector informal y que contaban con suficiente experiencia positiva para formar una federación que pudiera ofrecer realmente algunos de los servicios que habían recibido hasta ahora de ASEPADE. Pero el punto en la presentación de ASEPADE era apartar la discusión acerca de las relaciones entre las organizaciones populares y las ONGD de los postulados usualmente románticos que propagan tanto personas no profesionales que siguen un conjunto de ideales, como los hipócritas que encuentran las afirmaciones útiles para sus propósitos de manipulación de las masas. Para ASEPADE, unas relaciones más realistas no sacrificarían el propósito básico que fundamenta la promoción de la organización popular, especialmente la expansión y la consolidación de un espacio social y político, donde las contradicciones básicas dentro de estas relaciones, que son causadas por diversas fuerzas que se mueven en la sociedad, pudieran ser reconocidas y manejadas ampliamente. La posibilidad del surgimiento de líderes ambiciosos es un hecho que hay que tener en cuenta ya que existe la tendencia de reproducir las mismas fallas de la sociedad que todo el mundo desea fuertemente cambiar. Una ONGD efectiva tendría que aprender a ayudar a las organizaciones populares a vencer estas tendencias, a construir un proceso democrático auténtico, y a manejar los desacuerdos y aún las luchas entre sus miembros y líderes. Tendría que aprender a permitir la participación de las organizaciones que tratan de ayudar en proyectos conjuntos sin ejercer demasiado control, pero sin convertirse tampoco en instrumento de los deseos de unos pocos que se promueven como líderes. También tendría que entender las posibles contradicciones que existen entre sus propios fines y los de muchas de las organizaciones populares. Aquí la pregunta básica es: "¿Hasta dónde está dispuesta la ONGD a acompañar las organizaciones populares, especialmente en esos momentos difíciles en que los intereses de los grupos poderosos se oponen explícitamente a los de la organización popular"?

Se mencionó al comienzo que este documento no iba a constituir un simple informe sino una narración de la experiencia de aprendizaje del autor. Las observaciones hechas anteriormente hacen pensar en un conjunto de preguntas fundamentales que al tiempo que coinciden con muchas de las lecciones presentadas por ASEPADE, tratan de llevar la discusión unos pasos más adelante. ¿Qué queremos decir realmente con transformación social, una frase que usamos muy a menudo, y qué tan profundos pensamos verdaderamente que deben ser los necesarios cambios sociales? Hay la tendencia entre nosotros a dividir las ideologías de desarrollo entre reformistas y revolucionarias, violentas o no violentas. ¿Pero qué tan fundamentales son los cambios en la sociedad, aún para los que se ubican en la última categoría? Estos proponentes de cambio revolucionario han monopolizado el uso de ciertos conceptos como el de "cambio estructural" al punto de que uno ya no se atreve a usarlos por miedo a ser identificados con sus ideologías políticas específicas. No obstante, siguiendo una línea de razonamiento materialista, han reducido el concepto de cambio estructural a estructuras económicas y al control del poder, afirmando que cualquier otro cambio se dará de alguna manera, puesto que después de todo, los procesos políticos y económicos son los que verdaderamente determinan el curso de la historia humana.

Los últimos intentos por apartarse de formulaciones ortodoxas tampoco parecen habernos librado de las principales tradiciones del pensamiento económico y político occidental. La democratización, y el acceso al poder político por todos y para todos, se muestran atractivos, ¿pero qué tal si en el fondo de nuestros problemas sociales, políticos y económicos subyace una crisis de todos los conceptos de la tradición liberal occidental, lo mismo que una crisis de la ideología que se ha construido sobre su crítica? ¿Qué pasaría si no hay una distribución correcta del poder, sino que es el mismo concepto de poder del hombre sobre el hombre, del liderazgo y de una sociedad organizada alrededor de los deseos y de la necesidad, bien sea de bienes o del poder político, lo que está en crisis?

Los proponentes de las ideologías dominantes de hecho han utilizado las organizaciones y los movimientos populares como instrumentos para lograr el cambio de manera más eficiente. Algunos miden esta eficiencia en términos de la distribución de bienes y servicios y otros en términos del crecimiento de una clase especial de solidaridad de un grupo de personas (o finalmente de una clase) en conflicto con otras. Pero los cambios profundos, sin los cuales no se podrá lograr el bienestar de la mayoría de la humanidad, deben tocar todas las estructuras de la sociedad humana, incluyendo las estructuras mentales que han sido creadas alrededor del concepto de poder, bien sea que se relacionen con su concertación democrática o con su ejercicio por parte del Estado a nombre de las masas y bajo la retórica de la sociedad y el Estado como un solo ente. Las nuevas estructuras que se necesitan tan desesperadamente a todos los niveles de la existencia humana, están relacionadas con un proceso genuino de unificación del género humano, con la eliminación acelerada de las barreras y los obstáculos que lo han dividido y lo han conducido a aceptar como forma normal de existencia una vida totalmente fragmentada. De hecho, dentro de estos obstáculos caben muy bien las actuales estructuras de opresión racial, de todos los miembros de un sexo y de clases. Pero tenemos que asegurarnos de que al tratar de eliminarlos simplemente no estemos usando las mismas estructuras mentales que han engendrado las perniciosas estructuras sociales, políticas y económicas vigentes.

Las aldeas del mundo, por ejemplo, necesitan estructuras de toma de decisiones que velen por el interés de todos los habitantes, incluyendo los niños indefensos nacidos como hijos de sus miembros menos útiles. Se requieren allí estructuras para mantener la unidad de modo que no sean divididas por cada secta, partido político y proyecto de desarrollo que llegue y trate de ganárselas. Necesitan desesperadamente estructuras que al menos administren justicia interna y que impidan que el desenfrenado proceso de injusticia y opresión social penetre también sus categorías y socave las relaciones básicas entre sus habitantes. Los grupos que se forman alrededor de intereses especiales, las cooperativas de cierta clase de productores o consumidores, las asociaciones de personas con propósitos específicos y los grupos de mujeres o de jóvenes tienen sentido, pero sólo dentro de una visión de un pueblo que ha desarrollado o está desarrollando dicha organización social básica. En ausencia de tales estructuras, y bajo la presión que obliga a mostrar resultados

económicos inmediatos, las ONGD y los proyectos de desarrollo continúan creando grupos de interés. Tales programas pueden ser legítimos si sus metodologías encierran elementos que de alguna manera, a través de la acción de grupo, fortalezcan las estructuras de un nuevo pueblo, una nueva ciudad, y finalmente una nueva sociedad. Pero están condenados a reproducir los propios males sociales, la creación de élites locales, la perpetuación de grandes y pequeñas medidas opresivas, y la consolidación del conflicto y la división, si usan sus grupos y organizaciones para sustituir las tan necesarias nuevas estructuras sociales. Las ONGD no deberían sorprenderse tanto con los resultados negativos de muchas de sus interacciones con las organizaciones de base; son las consecuencias naturales de una visión de la sociedad que no está basada en la unidad en la diversidad, sino que ha sido construida alrededor del concepto de conflicto de intereses, bien sea de clase, o de individuos y grupos que tratan de acumular riqueza en el maravilloso mundo de la libre competencia.[1]

Reflexiones (2)

Entre las acciones que emprenda para contribuir a la transformación de la sociedad puede o no estar incluido el trabajo en una organización no gubernamental de desarrollo. Pero es altamente improbable que durante el curso de su actividad no tenga interacción con algunas organizaciones de la sociedad civil, grandes o pequeñas, formales o informales. Éste puede ser, entonces, un momento oportuno para que analice en su grupo su entendimiento de la naturaleza de la sociedad civil y cómo está, o podría estar involucrado en ella.

Capítulo 12

En los once capítulos anteriores, hemos tratado de darle una visión global de la evolución de los conceptos de desarrollo durante la segunda mitad del siglo veinte. La imagen que hemos utilizado en estos capítulos es la de hilos de pensamiento que se unen para crear un discurso cada vez más rico sobre el desarrollo social y económico de las naciones del mundo. La mayoría de estos hilos no son inventos de la teoría de desarrollo misma, sino que tienen sus raíces en siglos de debate político y social. Durante ciertas épocas adquieren prominencia en el tapiz de ideas que se teje y luego retroceden, pero todavía ejercen alguna influencia en la estructura y orientación de los esfuerzos de desarrollo.

Confiamos que después de haber examinado los materiales que le hemos presentado aquí, le impresione la profundidad y la amplitud de lo que hemos llamado "conceptos de desarrollo" en este curso. Dado su conocimiento del mundo y la creciente brecha entre ricos y pobres, también está consciente que esta empresa sofisticada básicamente dejó de lograr su propósito. Cuando introducimos el tema de esta unidad en el primer capítulo, indicamos que, en nuestra opinión, una causa principal de esta impotencia es la serie de suposiciones materialistas sobre las cuales se construyen los conceptos de desarrollo. Quisiéramos dedicar este capítulo a un análisis un poco más amplio de este tema. Tal como se mencionó anteriormente, en la siguiente unidad exploraremos en detalle el tema de la ciencia, la religión y el desarrollo. Allí expresaremos algunas de nuestras propias percepciones; el propósito de esta unidad es exponerle a lo que existe en la literatura.

La idea que los esfuerzos de desarrollo deban dar atención a la dimensión espiritual de la existencia humana no es de ninguna manera nueva, pero solo recientemente se expresa con razonable vigor a medida que los fracasos del enfoque materialista obliguen a un creciente número de teóricos y practicantes a aceptar la necesidad de un cambio fundamental en los conceptos de desarrollo. Lo que debe tener presente, en este sentido, es que la introducción de consideraciones espirituales al discurso de desarrollo se hace con gran cautela. El materialismo está tan firmemente arraigado en las tradiciones intelectuales dominantes que aun la persona más religiosa necesita inmensa valentía para mencionar la espiritualidad en la mayoría de los foros relacionados con la estrategia de desarrollo.

El primer concepto que se adelantó al tratar de incluir la discusión de la dimensión espiritual de la existencia humana en el discurso de desarrollo era la cultura. Ésta es una idea con la cual aún los materialistas más ardientes se sienten cómodos. Pronto las palabras como "valores", "ética", y "moralidad" comenzaron a aparecer acá y allá en la literatura sobre desarrollo. Más tarde las voces intrépidas se atrevieron a hablar de la espiritualidad dentro del contexto de la cultura y los sistemas de valores de la gente. Y ahora, el esfuerzo para hablar abiertamente de la religión gradualmente gana aceptación. Todavía dentro del contexto de desarrollo la mención de la religión enfrenta su porción de escepticismo—de los materialistas que creen que la religión es irrelevante, de los círculos religiosos que no sienten que la religión debe involucrarse en asuntos mundanos, de la gente que siente que la religión debe dejarse para la esfera privada de la vida familiar y del individuo, y de aquellos que temen que al hablar de la religión se pueda introducir la amarga disputa religiosa a la conversación intelectual. Este escepticismo encuentra justificación en la historia. La práctica religiosa no tiene antecedentes intachables y ha demostrado su susceptibilidad a todo tipo de distorsión. Pero cualesquiera que sean los argumentos contrarios, parece absurdo excluir de la

estrategia de desarrollo la operación de la religión, una fuerza que juega un papel tan importante en la vida de la mayoría de los habitantes del planeta.

Uno de los eventos que dio considerable ímpetu a la búsqueda general de un nuevo discurso sobre desarrollo fue la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en marzo de 1995 en Copenhague. Las deliberaciones de la Cumbre no tuvieron nada que ver con la religión *per se*. Pero la búsqueda del llamado "desarrollo sostenible" llevó a algunas personas a explorar temas relacionados con los valores y la espiritualidad. El informe de un seminario realizado antes de la cumbre en octubre de 1994 para analizar las "Dimensiones éticas y espirituales del progreso social" demuestra el tipo de objeciones que pueden ser planteadas frente a una estrategia de desarrollo materialista. Sería una equivocación pensar que los líderes mundiales reunidos en Copenhague dieran mucha atención a este informe o a otros documentos similares presentados en la Cumbre. Sin embargo, el hecho de que el ambiente permitiera que estas ideas se presenten fue, en sí, significativo.

Según el informe:

> La idea de un seminario sobre las dimensiones éticas y espirituales del progreso social surgió informalmente durante la primera reunión del Comité Preparatorio para la Cumbre Social realizada en Nueva York en febrero de 1994. El documento principal presentado al Comité notó que el modelo de desarrollo dominante plantea preguntas y preocupaciones y que cuando los derechos ya no estén equilibrados con obligaciones y guiadas por responsabilidades, cuando la búsqueda de la satisfacción personal se promueva como un fin en sí mismo, y cuando la búsqueda de la identidad personal o individual se realice a expensas de otros, se produce una crisis moral en el individuo y una crisis de ética al nivel de la sociedad. Algunas delegaciones mencionaron la necesidad de un código internacional de ética para las relaciones mundiales entre individuos, grupos y naciones, y para limitar las varias formas de corrupción y violencia. Otros subrayaron que el desarrollo, sea de individuos o sociedades, tiene dimensiones tanto espirituales como materiales y políticas. Algunas organizaciones no gubernamentales declararon que trabajaban para una Cumbre Mundial enfocada en los valores de la compasión y la solidaridad con los más vulnerables y desaventajados.[1]

En cuanto a los términos utilizados en el título del seminario, el informe ofrece las siguientes definiciones:

> ...lo "ético" se relaciona con la formación y articulación de preceptos morales y normas de conducta. La ética y la filosofía moral al nivel del individuo y la ética y la filosofía política al nivel de la sociedad son consideradas como sinónimos. Lo "espiritual" es lo que pertenece al reino del espíritu, lo que es espíritu, lo que emana de un principio más elevado, divino o, en todo caso, inmaterial y que lo abarca todo. Se considera que lo ético y lo espiritual se complementan, y de hecho, son indivisibles. Una ética que no es motivada por el espíritu, por un principio enriquecedor y que lo abarca todo—por ejemplo la Razón, el Amor, la Armonía o la Perfección—es meramente un código legal. Una espiritualidad que no esté incorporada a una ética es pura abstracción. La selección de estos dos conceptos, lo ético y lo espiritual, como título para este Seminario se fundamenta en la idea de que el cáncer que parece estar consumiendo a muchas sociedades tiene que ser analizado y derrotado en el nivel de los valores y las obras del espíritu, y que las normas culturales y morales—y por supuesto la moralidad—deben ser moldeadas por la reflexión filosófica.[2]

Reflexiones (1)

El párrafo establece un vínculo entre la espiritualidad y la ética. Con su grupo, trate de producir la descripción de una persona que se considera espiritual pero que vive una vida bastante inmoral. Haga lo mismo para una persona con elevadas normas morales que considera que la espiritualidad sea irrelevante para la vida de una persona madura.

Según el informe, las deliberaciones de los participantes del seminario se efectuaron con las siguientes suposiciones prácticas:

1. Nuestro mundo y su evolución son moldeados y guiados por ideas y valores.

Esta suposición práctica inicial está opuesta filosóficamente a todas las formas de determinismo, antiguas y modernas. No decide nuestro futuro ni la Providencia ni la tecnología. La suerte, el peso de las decisiones previas, así como y especialmente las decisiones actuales, ancladas en las percepciones, las mociones y las culturas, impulsan y moldean la historia humana. Los bienes y las técnicas que tienden a dominar las culturas contemporáneas son los productos del genio humano. La humanidad tiene opciones y la Cumbre Social ofrece una oportunidad para analizar algunas de dichas opciones.

2. Lo espiritual es una parte integral de la realidad y hay continuidad entre lo material y lo espiritual tanto para individuos como para la sociedad.

Además de diferir de una filosofía dualista, esta segunda suposición práctica sugiere que las cosas que congestionan nuestro mundo no son ni buenas ni malas en sí, sino que adquieren sentido y valor del espíritu que la humanidad invierte en su creación y uso. Se puede decir lo mismo acerca de las instituciones sociales y formas de organización política. Esta presencia de espíritu también significa que la compasión, el altruismo, la generosidad y todo lo que se reconoce universal, aunque tentativamente, como participación en la bondad humana, tienen el poder para mover las sociedades en direcciones positivas. Ésta es una suposición que siempre ha sido fundamental para las religiones y a menudo se ha expresado en las obras literarias de la mayoría de las culturas. En cambio, el temor, la desesperación, el egoísmo, la prepotencia y la voluntad para dominar a los demás conducen a la violencia, la alienación y la decadencia de las comunidades y civilizaciones humanas.

3. El progreso social requiere los esfuerzos combinados de todos los actores, desde los individuos hasta el Estado y las organizaciones internacionales.

El poder para influenciar el curso de los asuntos humanos y las organizaciones de las sociedades no está—y nunca ha estado completamente—en las manos de los gobiernos y autoridades públicas. Lo comparten otras instituciones, tales como la familia, y algunas asociaciones, empresas y medios de comunicación. Actualmente las instituciones regionales e internacionales, públicas y privadas, también juegan un papel cada vez más importante. Los individuos mismos, mediante su participación en la adopción e implementación de las decisiones relacionadas con la comunidad, así como la manera en que perciben y experimentan su condición humana, mejoran o dañan el tejido social. El desarrollo o el retroceso de las sociedades es el asunto de todos. Sin embargo, las instituciones y los individuos que poseen el poder intelectual y político para influenciar el curso de la historia tienen responsabilidades y obligaciones especiales.

4. El progreso o la represión social siempre son posibles, y no existe una sociedad humana que sea perfectamente armoniosa y estable.

Los esfuerzos desplegados, especialmente en este siglo XX, para la creación de sociedades y formas de organización de poder que puedan satisfacer todas las necesidades humanas han producido opresión y terror y han conducido a errores trágicos. Las doctrinas y prácticas fundamentadas en la supremacía y superioridad de una raza o nación han acarreado indescriptible sufrimiento y han contaminado las mentes. Las nobles utopías de solidaridad y confraternidad han sido apropiadas por dictadores desenfrenados. Por otra parte, los ataques al medio ambiente, las armas de destrucción masiva y algunos descubrimientos científicos que abren el camino para los experimentos sobre el cuerpo humano han creado una cultura incierta pero perniciosa de inseguridad e incertidumbre con respecto a la supervivencia de la humanidad. Al mismo tiempo, claramente no es ni deseable ni factible preservar todo por temor al futuro. El cambio es una característica básica de los individuos e instituciones. Los individuos y las sociedades por igual necesitan aspiraciones, ideales y sueños. La Cumbre de Copenhague se realiza en una coyuntura histórica en que las utopías despiertan legítima desconfianza, y la noción de un modelo de desarrollo o progreso social único y planificado ha perdido la credibilidad y legitimidad, y cuando es igualmente urgente que la humanidad controle y guíe su destino.

5. A fines de este siglo XX hay una percepción dominante acerca de las características del éxito y felicidad individual y de lo que constituye una buena sociedad.

Con la excepción de los temas de la distribución de poder militar, político y económico en el mundo contemporáneo, esta última suposición práctica descansa sobre la observación trillada que los grandes cambios y fusiones de esta era, junto con los éxitos materiales masivos y sin precedentes de la civilización occidental, han creado algunos elementos de una cultura universal que está enfocada en la adquisición de bienes y servicios que hacen que la vida diaria sea más fácil y cómoda, así como en las nociones de la libre elección y la satisfacción instantánea de necesidades. Con algunos matices en las diferentes comunidades nacionales y grupos sociales, ahora en verdad hay una cultura común fundamentada en la búsqueda de bienestar material, en el consumo de bienes, imágenes e información, y en la búsqueda tanto de interés propio como de intereses nacionales. También son prominentes en este modo de pensar los valores de la eficiencia y competencia, que a menudo se perciben como "modelo", en el sentido normativo, y que domina las sociedades contemporáneas.[3]

Reflexiones (2)

Analice con su grupo las siguientes series de temas:

1. ¿Por qué es tan importante introducir al análisis de la espiritualidad y el desarrollo, la cuestión de determinismo? Claramente es esencial reconocer desde el inicio que la humanidad puede elegir y que nuestras decisiones en verdad hacen una diferencia en cuanto a la manera que moldeamos nuestro futuro. Si se deja todo a la providencia, como se ha hecho a nombre de la espiritualidad, o si se supone que el progreso está impulsado por una mera fuerza material como la tecnología, como se hace en muchos círculos actualmente, ésta es una señal de la falta de responsabilidad moral. Pero al rechazar el determinismo ¿esto implica una existencia solitaria para la humanidad, aislada de la asistencia divina? ¿Dios es irrelevante? ¿Simplemente se retiró después de crear las grandes tradiciones religiosas del mundo como fuentes de valores y aspiraciones nobles?
2. El hecho de que ciertos atributos humanos como la compasión y la generosidad sean universales es una suposición que debe fundamentar toda percepción de la espiritualidad. ¿Cuáles son algunos de los argumentos y observaciones que dan validez a esta suposición?
3. ¿Cómo percibe usted el papel del individuo en el proceso de transformación social? ¿Qué instituciones pueden ejercer la mayor influencia en este sentido? Diga algunas palabras

acerca del papel de una de estas instituciones tiene que cumplir para dar lugar al tipo de cambio que usted prevé en la sociedad.

4. Claramente es justificada la desconfianza que exhiben los participantes en el seminario con respecto a las visiones de sociedades perfectas fundamentadas en conceptos perniciosos como la superioridad de una raza o nación. ¿Pero es defendible el otro extremo que rechaza toda visión de perfección, calificándola de utópica? ¿Cómo pueden ser atesorados los grandes ideales y al mismo tiempo protegidos contra la clase de distorsión que finalmente lleva a las pesadillas y al reino de la crueldad?
5. ¿Por qué tiene tanta fuerza la cultura descrita brevemente en la última suposición? ¿Qué serían las características de una espiritualidad, moralidad y ética que podría detener su marcha? ¿Cómo puede la ciencia ayudar a aquellos que desean derrotar esta cultura? ¿Cómo podría ayudar la tecnología?

Luego de describir las suposiciones que formaron la base para el análisis del grupo, el informe continúa con el estudio de las condiciones consideradas por los participantes en el seminario como las características ampliamente difundidas del "espíritu de la época":

> El espíritu de la época es un todo cuyos perfiles son imprecisos, pero a menudo sus componentes son precisos, que representa el tipo de opinión general que tiene el ciudadano común y corriente de un país típico de la civilización contemporánea. Se conforma de las ideas y convicciones, prejuicios e impresiones, criterios e información, y el espíritu de la época naturalmente refleja la cultura dominante, así como las valorizaciones de esa cultura. Aparte de los casos excepcionales que pertenecen al reino de la creación artística o científica, el espíritu de la época impregna ampliamente las decisiones individuales y colectivas. Si bien es moldeable, constituye una especie de ideología que penetra las mentes y el comportamiento. Las ideas nuevas y las políticas innovadoras son aquellas que modifican el espíritu de la época.[4]

Reflexiones (3)

El concepto del "espíritu de la época es muy útil. Antes de examinar el punto de vista presentado en el informe, escoja de la siguiente lista las palabras que, en su estimación, sirven para caracterizar este espíritu:

> Religioso, Científico, Técnico, Civilizador, Confundido, Potenciador, Cruel, Unificador, Divisivo, Alegre, Hedonístico, Buscador, Temeroso, Aventurero, Democrático, Asegurador, Imponente.

En el informe se atribuyen dos series de características al espíritu de la época. La primera consiste en tales rasgos negativos como el culto del dinero, el culto del desempeño y el culto de la satisfacción instantánea. Con respecto al culto del dinero, el informe afirma:

> *1. El culto del dinero amenaza a la humanidad y a su futuro.*
>
> El dinero está en el corazón y centro de la cultura dominante y es la principal fuerza impulsora de las sociedades contemporáneas. Es codiciado porque permite niveles más altos de consumo y adquisición, porque es una fuente de poder y prestigio. Ha invadido los dominios donde anteriormente no controlaba los comportamientos y sueños. En las sociedades industrializadas, quedan muy pocas relaciones humanas e institucionales que no sean dominadas por el dinero. Por

lo menos dos manifestaciones de este imperialismo monetario amenazan directamente el futuro de las sociedades modernas.

(i) La primera de éstas es la invasión de la ciencia por el dinero.

La ciencia y la cultura científica requieren intercambio, verificación, transparencia y generosidad. El científico se esfuerza por descubrir e innovar a fin de extender los límites del conocimiento. En el sentido religioso y espiritual, participa en el trabajo de la creación. Este trabajo no puede ser controlado, ni puede ser el objeto de la especulación y la rentabilidad. La ciencia y sus frutos no pueden ser poseídos sin ser pervertidos. Cuando el poder político o financiero se apropia de la ciencia y a los científicos, el espíritu científico desaparece a medida que esté puesto al servicio del poder y el dinero. Entonces la ciencia y las tecnologías se vuelven peligrosas para la humanidad. Éste es el caso actualmente con las inmensas posibilidades para lucro—en particular a través de la venta de medicinas—que se hallan en la comercialización de los avances de los campos como biología o genética. Los descubrimientos son impulsados por el deseo de lucrar y se explotan económicamente en vez de ser compartidos con la comunidad científica antes de formar parte del patrimonio común de la humanidad. Existe una verdadera fiebre de oro para obtener patentes científicas. El dinero pervierte la relación entre la ciencia y sus aplicaciones tecnológicas. Este fenómeno adquiere mayor peligrosidad porque la ciencia moderna ya tiene enorme poder para influenciar la vida y la muerte, y la manera en que los seres humanos perciben su identidad y el universo a su alrededor. Los resultados de la actividad científica no pueden ser motivados por lucro ni convertirse en la propiedad de un individuo, grupo o nación, sin crear enormes peligros para todos.

(ii) La segunda amenaza, la más difusa, es la corrupción de las instituciones y relaciones sociales por el dinero.

La adoración al dinero—que es una de las múltiples formas de adoración que están desolando el mundo moderno—es el fundamento de muchas formas de corrupción que parecen afligir a la mayoría de las sociedades. Hay corrupción cuando empresas privadas o públicas obtienen contratos para el trabajo que requiere la comunidad mediante pagos u otros favores concedidos a los empleados o a los funcionarios elegidos. Hay corrupción cuando los escasos servicios se distribuyen según criterios que no son ni objetivos ni transparentes: cuando el acceso—a un colegio, hospital o cualquier servicio público—se obtiene a través de la presión o influencia; cuando el inversionista no puede acceder a un mercado o territorio sin entregar pagos y regalos a varias autoridades públicas o intermediarias; cuando los ricos y poderosos evitan los impuestos u otras formas de solidaridad y responsabilidad colectiva. También se corrompe todo el tejido social cuando los fuertes imponen su voluntad sobre los débiles, seduciéndoles con premios, o cuando los que tienen el poder de impartir información lo hacen no por los impulsos de su sentido de responsabilidad y conciencia, sino porque les beneficiará a ellos mismos o a sus compañías. Las diferentes manifestaciones de la corrupción en el mundo moderno, que están apareciendo cada vez más en formas organizadas al nivel de las naciones o el mundo, constituyen un cáncer en nuestras sociedades. Afecta a los corruptos, a los corrompidos y a la sociedad en general. Cuando se corrompe un poder político o un servicio público, pierde su legitimidad y luego viene la violencia. Cuando las instituciones y ciudadanos privados mismos creen que la corrupción—sea espectacular o mundana—es parte de la vida social y es, de hecho, "normal" o "inevitable", el peligro para la sociedad y la civilización es mortal. Es esencial tener una ética que distinga entre verdadero y falso, el bien y el mal, y una cultura que asegure el predominio de lo verdadero y bueno en las ideas y comportamientos, no solamente para el progreso social, sino también para la supervivencia de la comunidad.[5]

Reflexiones (4)

Estos pocos párrafos presentan argumentos convincentes para apoyar la idea que el culto de dinero en realidad es una característica del espíritu de la época y que su influencia corruptiva sobre el individuo y las instituciones de la sociedad, incluyendo la ciencia, es devastadora. Probablemente usted aceptará con facilidad la validez de estos argumentos, porque sus propias observaciones de la sociedad indudablemente las apoyan. La pregunta que está frente a usted, sin embargo, es ¿qué hacer con el culto del dinero? ¿Dónde se puede encontrar esta ética que "distingue entre verdadero y falso, el bien y el mal"? ¿Cómo adquiere suficiente fuerza para vencer el culto del dinero? ¿La religión ha sido inmune históricamente al tipo de corrupción que se menciona aquí? Si tanto la ciencia como la religión están susceptibles a la corrupción ¿qué hay que puede crear y mantener las normas morales deseadas? ¿Sería posible que la ciencia y la religión tengan que interactuar en formas que nunca se haya intentado antes?

En cuanto al culto del desempeño, el informe ofrece los siguientes comentarios:

2. El culto del desempeño es incompatible con la armonía social.

La producción de bienes, realizada para apoyar la vida y continuar la creación y el comercio, una fuente de enriquecimiento para los seres humanos, requiere la iniciativa y una preocupación por la competencia. El deseo de "superarse", es decir, ir más allá de los límites físicos, intelectuales y morales que el sentido común parecería dictar, se encuentra en la base de los esfuerzos humanos, desde las hazañas deportivas hasta la búsqueda espiritual. Sin embargo, la preocupación por el bienestar económico puede llevar a la adoración al crecimiento y desempeño económico, mientras que el deseo de superar sus límites puede resultar en las formas extremas de competencia y el rechazo a los débiles. Además, la conciencia del propósito del esfuerzo para mejorar el desempeño claramente es esencial a fin de hacer una evaluación positiva o negativa de los resultados. La cultura dominante favorece fuertemente el desempeño individual y colectivo. A menudo se percibe a la competencia económica y social como un valor en sí. Se dice que la cultura occidental post-renacimiento ha creado un tipo humano que es agresivo y prometeano. Ciertas formas de darwinismo social y destrucción ambiental están vinculadas a esta agresividad y al culto del desempeño.

(i) <u>El darwinismo social conduce al desprecio y exclusión de la mayoría de la humanidad.</u>

El "darwinismo social" es la aplicación a las sociedades, grupos e individuos de una filosofía de evolución lineal y selección "natural" por la capacidad de adaptarse al ambiente y a la historia. Los que no pueden ir al paso del desarrollo o "progreso", los que no pueden "adaptar" o "ajustar" sus modos de acción y pensamiento a las normas dominantes, a los criterios predominantes acerca de lo que constituye el desempeño aceptable, están condenados a desaparecer. Al ser "alcanzados" por la evolución rápida e implacable, en el peor de los casos deberán ser eliminados—el caso de ciertas profesiones—o en el mejor de los casos, tiene que ser protegidos—el caso de los desempleados en las sociedades industrializadas—y de todos modos serán olvidados tanto como sea posible. La mayoría de las suposiciones filosóficas que fundamentan los conceptos e ideologías del desarrollo utilizan este darwinismo social, el mismo que formó parte de un legado de doctrinas scientistas a fines del siglo XIX en Europa. Junto con la alta prioridad que se da al crecimiento económico, esta cultura de desempeño, eficiencia y adaptación margina a un creciente número de individuos, grupos sociales y comunidades nacionales. Esta cultura, que también tiene raíces igualitarias y democráticas, no tiene como objetivo la exclusión. Al contrario, los fines que se proclaman fuerte y sinceramente son la igualdad de oportunidad, la participación y la integración social. El problema, y la grieta donde se caen todos los débiles y excluidos, es que la lógica de la competencia arrastra a las sociedades hacia un espiral sin fin. Las reglas del juego,

presentadas y experimentadas como requerimientos para la competencia, se amplían constantemente, y ni la educación universal, ni la capacitación permanente, ni la ayuda técnica pueden asegurar que todos se adapten y se integren. Por definición, la competencia implica que habrá ganadores y perdedores. De hecho, cuanto mayor sean las demandas aplicadas a los individuos o grupos—en términos del conocimiento técnico y más que todo la movilidad psicológica y cultural—tanto mayor será el riesgo de que solo una minoría pueda "cumplir".

(ii) El desempeño económico, tal como se define actualmente, es un obstáculo para la protección ambiental.

Los seres humanos no son solamente sociales, sino que son parte de su ambiente físico, que es tanto natural como artificial. La misma filosofía prometeana, que se deriva del concepto del Hombre como maestro del universo, ha producido extensos daños en el planeta y la destrucción de su riqueza. Además de los peligros que representa esta situación para la supervivencia de la humanidad, demuestra una falta de respeto para el medio ambiente relacionada con las diferentes formas de violencia que afligen a las sociedades contemporáneas. Por otra parte, una cultura que destruye para construir es también una cultura de lo precario e insignificante. Muy pocos adultos que viven actualmente pueden reconocer los lugares donde pasaron su niñez. La velocidad del cambio es estimulante y una fuente de angustia. Si las sociedades han de ser más armoniosas, tienen que haber relaciones más pacíficas y afectuosas entre la humanidad y el universo. Existe un humanismo seglar que destruye la relación que tiene el individuo con sí mismo, con la naturaleza y con lo divino.[6]

Reflexiones (5)

Éste es un punto apropiado para que se detenga y examine sus propias actitudes hacia los "débiles" y los "fuertes" en la sociedad. Al hacerlo, sería útil recordar uno de los elementos de nuestro marco conceptual que se analizó en la primera unidad de este curso, a saber, la convicción que en el funcionamiento del cuerpo humano—en la interconexión y mutualidad que existe entre cada célula del cuerpo—se puede buscar modelos de interacción entre el todo y las partes, que serán válidas para las relaciones entre la sociedad y sus miembros. ¿Cómo se trata la cuestión de debilidad y fortaleza bajo este punto de vista comparado con, digamos, una ideología que considera que la competencia es el principio supremo de la organización de la sociedad? ¿Es pertinente para esta discusión el principio del desarrollo de capacidad? ¿De qué manera el desarrollo de capacidad apoya los esfuerzos por superar la opresión?

El informe ofrece la siguiente evaluación del culto de la satisfacción instantánea:

3. El culto de la satisfacción instantánea impide la búsqueda de un futuro común y compartido.

(i) La cultura dominante es una de impaciencia

El comportamiento de los individuos sugiere que hay un hambre inmensa para gratificación de todo tipo que no puede ser demorada ni negada. El temor a la frustración, y el uso de este concepto para justificar la satisfacción de toda necesidad y fantasía, revelan un hedonismo que tal vez sea el rasgo más distintivo de las civilizaciones industriales que se fundamentan en la producción masiva y caducidad planificada. El desprendimiento no es considerado como una virtud y la renunciación es mirada con desconfianza, como si revelara una falta de interés en la vida. No hay lugar en esta cultura de participación total e instantánea para la paciencia, la prudencia y el futuro. Se debilita considerablemente el deseo de transmitir los bienes y los modos de pensar y conducta a las generaciones más jóvenes y futuras debido a la concentración en el

presente y el temor del futuro. El alma moderna esta imbuida con un sentimiento de la naturaleza transitoria de todas las cosas.

(ii) Las metas y su rápido logro son consideradas más importantes que el proceso mismo.

Las políticas, las declaraciones, las estrategias y los planes de desarrollo social, al nivel tanto nacional como internacional, ponen mucho énfasis en la formulación de metas, de ser posible, cuantitativas, y a veces dentro de plazos específicos. Esta tendencia, que sin duda comenzó en Europa a fines del siglo XIX y alcanzó su auge con los planes quinquenales y anuales de las economías de planificación central y más o menos autoritarias, trata de movilizar los recursos, la energía y a veces la imaginación para apoyar las metas que son fáciles de entender para todo el mundo. El inconveniente es que debido a este énfasis en las metas, que se presentan como alcanzables y fuentes de bienestar para todos, los procesos políticos, las instituciones su modo de funcionar y los comportamientos sociales e individuales, que de hecho constituyen la esencia y la realidad del desarrollo social, tienden a permanecer en el trasfondo. Al combinarlos con la cultura predominante y el cálculo político, el culto del desempeño y el culto de la satisfacción instantánea dificultan el sostenimiento de los esfuerzos constantes y pacientes que se requieren para que haya desarrollo y progreso social. El desenfreno destruye el equilibrio individual y la armonía social.

(iii) En las situaciones difíciles y de crisis, a menudo se sacrifican las políticas e inversiones más eficaces.

La historia nos ofrece ejemplos de reformas sociales valientes aunque inicialmente costosas que se implementaron durante los períodos de crisis e insuficiencia. Esto se hizo en algunas regiones después de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, algunas sociedades que se encuentran en similares circunstancias políticas y económicas prefieren atender las prioridades—tal como las perciben las autoridades políticas y encuestas de opinión—a expensas de los campos como la educación y la investigación científica, que son vitales para el futuro. Cuando todo parece estar perdido o en peligro, son las universidades que tienen que ser preservadas y alentadas. Y sin embargo la cultura "ahora" a corto plazo, la cultura de la satisfacción instantánea—a menudo el producto del temor—propone políticas más atractivas que de hecho son dañinas.[7]

Reflexiones (6)

La obsesión con la satisfacción instantánea es suficientemente perniciosa cuando está enfocada en los deseos materiales. Pero se vuelve aún más peligrosa si los que han caído en sus trampas deciden abrazar la espiritualidad. El resultado es una multiplicación de los cultos religiosos, negocios, y programas que tratan las aspiraciones espirituales como necesidades materiales y psicológicas que deben ser satisfechas en el mercado. Puede obtener percepciones de la naturaleza de la espiritualidad y la religión si analiza con su grupo los rasgos principales de este fenómeno y las cosmovisiones que promueve.

El espíritu de la época, según el informe del seminario, también está caracterizado por rasgos sumamente positivos como el énfasis en la libertad individual y la libre empresa, y la demanda de participación, información y democracia. Encontramos lo siguiente acerca de la libertad individual y la libre empresa:

1. El espíritu de la época también se caracteriza por el énfasis en la libertad individual y la libre empresa, que son fuentes de progreso social.

(i) Suben los niveles de vida cuando el mayor número de individuos participan en la iniciativa y la innovación.

El énfasis que pone la cultura dominante en la libertad individual para promover la producción y el comercio ha sido y sigue siendo el motor principal del cambio social y la modernización. Desde el siglo de las luces se ha considerado que la modernización está fundamentada en la economía de mercado, la democracia política y el individualismo. Ha producido transformaciones espectaculares en las condiciones de la vida material en todas partes del mundo. Con herramientas y medios de información cada vez más eficientes y rápidos, las necesidades se multiplican y está llegando a ser posible satisfacerlas.

(ii) Los diferentes aspectos de la libertad deben avanzar en armonía.

La libre empresa va mano en mano con la libertad política. La libertad económica no está completa sin la libertad de pensamiento y la libertad para criticar. La libertad para criticar es puramente individual fuera del contexto de la libertad de movimiento, intercambio y asociación. El equilibrio entre los diferentes espacios de libertad en constante cambio requiere leyes claras y reconocidas y una cultura compartida. Las leyes y los reglamentos son necesarios, no solamente porque los seres humanos son imperfectos, sino también porque la vida en la sociedad requiere reglas para el juego y un árbitro. Asimismo se necesita una cultura común para asegurar que el ejercicio de las múltiples libertades individuales no produzca la fragmentación de la sociedad. Actualmente en ciertas partes del mundo donde las estructuras políticas y sociales fueron transformadas radicalmente, la falta de progresión armoniosa entre las libertades, las leyes y la cultura está produciendo corrupción, criminalidad, violencia y peligro de desintegración social.

(iii) Las libertades fundamentales y los derechos civiles y políticos representan un logro básico de la humanidad.

El siglo XX ha sido marcado —y continúa siendo marcado todos los días— por actos de barbaridad inconcebibles. Se perjudica y se humilla a la humanidad entera cuando los derechos básicos a la vida y a la integridad física y moral de un individuo sean violados. La humanidad está en peligro de extinción si se consideran "tolerables", "normales", o "inevitables" los ataques contra los derechos del ser humano. Cuando el mal absoluto se vuelve común y es aceptado debido a la cobardía o la estupidez, la civilización se desintegra. Frente a esta barbaridad y esta indiferencia, se ha desarrollado una filosofía de derechos humanos y un cuerpo de instrumentos legales. Esta filosofía, fundamentada en la libertad y dignidad humana, es el bastión principal contra el abuso del poder en todas sus formas.

(iv) La libertad individual no tiene sentido y es peligrosa si no está fundamentada en una ética e iluminada por el espíritu.

La mayoría de las religiones y algunas filosofías morales tradicionalmente han aceptado la hipótesis que toda persona con una mente sana tiene una voz interior, o conciencia, o razón—que le permite distinguir inequívocamente entre el bien y el mal y, en términos morales, entre lo verdadero y lo falso. Se consideraba que esta voz interior es independiente de las leyes del Estado y de las presiones externas. El ejercicio de la libertad significaba obedecer a los dictados de su conciencia—o no obedecerlos. De hecho, en ciertas religiones y metafísica, una persona alcanza la verdadera libertad solamente si obedece a su conciencia. El nihilismo y ciertas formas de existencialismo en el siglo XX han sacado la libertad de sus raíces y han cortado sus vínculos fundamentales con la responsabilidad y el amor por otros. Al ser alienada, la libertad individual podría causar la destrucción de las civilizaciones. Surge la necesidad de una nueva ética y espiritualidad tomadas de las fuentes de todas las grandes religiones y filosofías, en particular, de la necesidad de restaurar este vínculo entre la libertad y la responsabilidad.[8]

Reflexiones (7)

En la primera unidad de este curso, analizamos en detalle algunos conceptos de la individualidad, la libertad individual y el individualismo. Ahora debe evaluar las afirmaciones anteriores dentro de ese contexto. ¿Le satisface a usted la manera que el seminario trata la libertad individual como característica del espíritu de la época? ¿Está usted de acuerdo que una persona alcanza la verdadera libertad solamente si obedece a su conciencia?

No hay duda de que la verdadera libertad sea el objetivo de la búsqueda de la humanidad a esta coyuntura de la historia. ¿Puede usted definir la naturaleza de esta búsqueda y lo que siente que debe ser su resultado?

Con respecto a la demanda de participación, información y democracia, el informe declara:

2. La demanda de participación, información y democracia es un aspecto positivo del espíritu de la época.

> Por muchas razones, incluyendo el acceso a la educación, el mejoramiento de los niveles de vida, la diseminación de la información sobre los éxitos de ciertas sociedades y los fracasos de otras, la cultura dominante de nuestra época insiste en la participación de los individuos y grupos en la vida de la sociedad. Esta participación sigue siendo difícil, a veces es suprimida y con frecuencia es superficial, pero es claro que la sociedad civil ha llegado a ser un actor vital en el escenario social. Aquí, el espíritu de la época y las metas de la Cumbre de Copenhague están en armonía. Es especialmente el caso para la eliminación de todos los obstáculos legales y culturales que impiden la igualdad entre la mujer y el hombre. Para que la participación de los ciudadanos en el funcionamiento de las sociedades pueda adquirir su significado total y alcanzar todo su potencial, obviamente ciertas condiciones tienen que ser cumplidas. El contenido, motivos y manifestaciones de poder deberán ser reevaluados. La extensión del poder a todo el mundo en todas sus formas perversas y egoístas simplemente empeorará los problemas de nuestras sociedades. La participación y la democracia significan el respeto para sí mismo y para los demás, un sentido de responsabilidad y moderación en el criterio y la acción.[9]

Reflexiones (8)

Trate de crear una lista más completa de las características positivas del espíritu de la época y comente brevemente sobre cada una.

Luego de haber analizado algunas de las características positivas y negativas del espíritu de la época, el informe se dirige hacia lo que suponemos era la médula de las discusiones del grupo, a saber, la naturaleza de la acción de desarrollo dentro de un paradigma que reconoce la dimensión espiritual de la existencia. Ésta no es una cuestión que puede ser tratada completamente en unas pocas páginas o luego de unos días de discusión. Cualquier grupo que analice el tema tendría sus propias percepciones del asunto y organizaría sus ideas de una manera particular. Este grupo en particular optó por identificar un concepto que podría ser considerado como "valor central de la acción política" y encontró que la dignidad humana debería cumplir este papel fundamental. El breve resumen de sus resultados que leerá ahora ciertamente es perspicaz y evidencia las exquisitas susceptibilidades espirituales de los participantes en el seminario. En cuanto a nuestros objetivos

en este capítulo, debe familiarizarse plenamente con las definiciones que se proponen y las percepciones que ofrecen para la cuestión de la dignidad humana y la pobreza, así como los vínculos que perciben entre la dignidad y los derechos humanos, la educación y el servicio público.

Al tratar de definir la dignidad humana, el informe afirma:

> En términos de la filosofía moral, la dignidad humana requiere el ennoblecimiento del alma, una oportunidad para dar afecto y mostrar consideración, un sentido de autoestima y del valor de los demás, y un sentido del valor de cada tarea que debe ser realizada en la comunidad humana, valor que se mide no en términos monetarios, sino en la satisfacción obtenida al haber contribuido a la armonía universal. La dignidad humana puede ser definida como la bondad fundamental que está inherente en todo ser humano; la misma naturaleza del ser humano tal como lo creó Dios; la esencia central e inevitable de la persona; un derecho inalienable conferido a todos por el mero hecho de existir; la fuente de la vida misma; el origen del respeto propio y el respeto a los demás; y la misma esencia de la relación entre el ser, la naturaleza y lo divino. El denominador común entre todos estos diferentes conceptos de la dignidad humana es que la perciben como la cualidad más esencial y básica del ser humano.
>
> Además:
>
> 1. La dignidad humana es indivisible; necesariamente deberá ser reconocida por todos, sin ninguna distinción de ninguna clase;
> 2. La dignidad humana es inalienable; ninguna fuerza externa, ninguna circunstancia de la vida puede despojar a una persona de su dignidad. Solo el individuo mismo puede maltratarla o renunciarla.
> 3. La acción política, el ejercicio del poder, la implementación de los derechos y responsabilidades de los individuos y comunidades, todos estos tienen como su objetivo supremo la protección de la dignidad humana.[10]

Luego el informe examina la dignidad humana en el contexto de la pobreza, el desempleo y la alienación:

> *1. No existe ninguna relación directa entre el nivel y condiciones de vida material y la dignidad humana; ni la pobreza ni el bienestar material ni la afluencia son incompatibles con la dignidad humana.*
>
> Hasta muy recientemente, en ciertas culturas, se consideraba que merecían la mayor atención los débiles, inútiles o desequilibrados. Los que no tenían ningún lugar en la sociedad tenían el sitio más importante en los corazones y espíritus de la gente. Hoy, la ética capitalista está en pugna con los valores tradicionales. Tiende a establecer un vínculo de causalidad entre el éxito económico y el auto respeto. El fracaso económico se traduce en la pérdida de la dignidad personal, y aun de la "dignidad nacional". El fundamento para la eliminación de la pobreza y las políticas sociales y económicas para los niveles de vida, deberá ser el reconocimiento de la dignidad humana de los pobres, débiles y humildes. Al mismo tiempo, la eliminación de la pobreza material y espiritual es un deber. La pobreza y la privación son creadas por las sociedades; no son inevitables. El hecho de que no exista una relación entre la pobreza y la dignidad humana de ninguna manera deberá ser utilizado como pretexto para no mejorar las condiciones de vida.
>
> *2. Ni los desempleados ni los que carecen de seguridad laboral deben ser privados de su dignidad personal.*
>
> Una característica alarmante de muchas culturas—antiguas y modernas—es la de asociar distintos niveles de dignidad con una jerarquía de profesiones y actividades. En el pié del poste

totémico están, por supuesto, los adultos que nunca han trabajado o que han perdido sus empleos y no pueden mantener sus familias. Es el "empleo"—no lo que es o hace—que determina la identidad del individuo. Se requiere mucha valentía y recursos interiores para resistir la presión social y cultural que despoja al individuo de su dignidad cuando ya no es "productivo". Al nivel internacional, la cultura dominante también tiende a despojar a los grupos sociales o naciones de su dignidad cuando no contribuyen o dejan de contribuir al crecimiento y a la prosperidad de la economía mundial. Al igual que la eliminación de la pobreza, la lucha contra el desempleo y el subempleo deberá comenzar con el reconocimiento de la dignidad y valor de todo trabajo humano, aunque sea humilde, inseguro, "no rentable" o no remunerado.

3. La alienación o separación del ser humano de su medio social se produce con cada vez más frecuencia a medida que los caminos hacia la libertad y la dignidad se vuelvan más estrechos.

La integración o cohesión o armonía social es la capacidad de los seres humanos para vivir juntos con respeto mutuo, desde la aldea hasta el planeta entero. El primer requisito para esta armonía social—muy lejos de ser una realidad actualmente y, en todo caso, siempre frágil y requiriendo aliento y estímulo cuidadoso—es el reconocimiento de la dignidad de los demás. El racismo y la convicción insidiosa de que cierta persona, comunidad o nación es marginal y continuará así son fuentes de alienación también. Las desigualdades, si se perciben y se experimentan como manifestaciones de la inferioridad de una persona, también son fuentes de alienación, y de éstas hay muchas en el mundo de hoy, donde la riqueza se define solo en términos materiales y aumentan constantemente las brechas entre los "afluentes" y los "pobres". La pobreza absoluta, definida como la privación material, el aislamiento, la falta de esperanza y finalmente la alienación, no existían en las comunidades y sociedades donde la caridad y la ayuda mutua ofrecían apoyo y un sentimiento de aceptación. Al contrario, las sociedades del mundo contemporáneo se caracterizan por el aislamiento, la marginación y, por tanto, el resentimiento, la violencia y el crimen. Otra condición de la armonía social es el respeto para la diversidad, o el reconocimiento de una humanidad común más allá de las diferencias de apariencia y cultura. Una celebración tranquila y alegre de la diversidad humana, que difiere totalmente de una aceptación reservada y de mala gana del relativismo de las opiniones y costumbres, requiere un fundamento espiritual y valores compartidos. Para poder abrirse a esta celebración de la diversidad, la cultura dominante tiene que volverse menos predatoria, menos impaciente y más espiritual. Tanto al nivel individual como al nivel de las relaciones entre los Estados, la humillación hiere la dignidad y el auto respeto. Por otra parte la humillación engendra violencia y desintegración social.[11]

La relación entre la dignidad humana y el respeto por los derechos humanos se explica de la siguiente manera:

Los derechos humanos, es decir la filosofía proveniente del Esclarecimiento, el producto de muchos esfuerzos a través de la historia humana para limitar el abuso del poder y definir las relaciones entre los individuos e instituciones sociales, el movimiento político que enfatiza la protección y promoción de los derechos individuales, y el cuerpo de instrumentos legales que, especialmente al nivel internacional, define una enorme colección de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, constituye un elemento esencial de la conciencia moderna. El rechazar, ignorar o menospreciar los derechos humanos porque son parte de una cultura dominante que también contiene aspectos no conducentes a la armonía social sería equivalente a la promoción de la inhumanidad; el descuidar estos derechos porque son violados todos los días sería equivalente a su legitimización. El mayor peligro para las civilizaciones actuales y futuras se daría si se refiere ritualmente a la filosofía e instrumentos de los derechos humanos y pierden gradualmente su contenido político. Esta filosofía e instrumentos están basados en el concepto de la dignidad humana. Por eso sería absurdo y criminal tratar de oponerse a una filosofía de dignidad humana con una filosofía para la promoción de los derechos humanos. Se puede resumir con varios preceptos la complementariedad entre los dos conceptos:

(i) La dignidad humana es una urgencia absoluta y categórica; surge de la ontología y de la espiritualidad; debe llenar las mentes, culturas y políticas así como el aire llena nuestro planeta;

(ii) Los derechos humanos, que tienen más que ver con la ética, la ley y la política, y cuyo respeto puede ser verificado y medido, constituyen el medio preferido para poner en práctica el concepto de la dignidad humana;

(iii) Los derechos individuales y la responsabilidad por sí mismo, los demás y el planeta son inseparables; el respeto para los derechos y el ejercicio de la responsabilidad constituyen evidencia de la dignidad humana.[12]

Se considera que la promoción de la dignidad humana tiene importantes implicaciones para la educación:

La renovación intelectual y espiritual, actualmente en su infancia en algunas partes del mundo, necesita la educación para que pueda ocupar un papel central. La educación es la llave que permite que el niño descubra su dignidad intrínseca. Para que pueda jugar este papel plenamente, la educación—sus sistemas, preceptos y prácticas—deben fundamentarse en valores muy específicos y exigentes. Cuando se transmite el conocimiento de la habilidad de aprender, la importancia de los preceptos morales, y las normas de comportamiento con el respeto y amor que se merece una persona que está despertándose al mundo, el niño descubre o recupera la alegría de vivir y crecer rodeado por los demás y por los adultos. Los valores que se comunican por medio de la educación son tan esenciales como el conocimiento que se transmite, y son inseparables de éste. La cultura y la atmósfera espiritual que prevalece en las instituciones educativas afecta de una manera significante a la calidad del servicio prestado a la comunidad humana. Es el mismo caso para las familias, las escuelas y las universidades, y los medios de comunicación. Si, como algunas personas creen, los ataques contra la dignidad humana son cada vez más frecuentes actualmente, a fines del siglo XX, parte de la culpa pertenece a estas instituciones. En cuanto a los medios de comunicación, la libertad y el criterio independiente deben ser informados y moldeados por el idealismo y una ética de honestidad, bondad y respeto para los seres humanos que "consumen" los productos de información con confianza, interés y a menudo con afán. Al igual que las escuelas y las familias, los medios de comunicación tienen enormes deberes y obligaciones referentes al respeto por la dignidad humana. La diversidad de percepciones y opiniones que deberán ser reflejadas en la prensa y programas de televisión es una contribución esencial al enriquecimiento intelectual de los individuos.[13]

También, se dedica un párrafo pequeño a la dignidad humana y la calidad de los servicios públicos:

Una de las maneras en que los líderes políticos, servidores públicos y agentes que atienden al público pueden promover la dignidad humana es la de tener mucho cuidado para establecer relaciones saludables con sus conciudadanos. Además de la honestidad y la competencia profesional, es esencial que tengan una ética de servicio. Cualquiera que sea su estado social y grado de vulnerabilidad, un ciudadano debe ser considerado como un ser humano, y la necesidad de un servicio, cualquiera que éste sea, no le hace dependiente. La cortesía en las relaciones humanas también surge de la ética y de la espiritualidad.[14]

Reflexiones (9)

A esta altura le pedimos escribir unos pocos párrafos que tratan las siguientes preguntas para presentarlos a su grupo.

- ¿De qué manera la religión promueve la dignidad humana?

- ¿De qué manera la ciencia promueve la dignidad humana?
- ¿Qué serían las estrategias principales de un proceso de desarrollo dedicado a la promoción de la dignidad humana?
- ¿Se puede medir de alguna manera el avance de la civilización según la manera en que aumenta la dignidad humana?

Luego de tratar estas preguntas, analice con su grupo cómo un programa de desarrollo podría aumentar la capacidad de una de las instituciones de la sociedad—digamos, la escuela, la familia, y un consejo municipal o de aldea—para promover la dignidad humana.

El informe del seminario pasa a analizar varios asuntos importantes adicionales y termina con una excelente recopilación de breves declaraciones sobre algunos aspectos de la espiritualidad, la cultura y el desarrollo, contribuidas por los participantes. Sin embargo, nuestro estudio del informe se termina aquí. Ha ilustrado para nosotros los tipos de objeciones que han sido planteadas frente a la estrategia de desarrollo materialista. Tal como dijimos preparó el camino para la introducción de las consideraciones espirituales, y finalmente la religión, al discurso de desarrollo. Aunque el proceso haya sido lento, ciertos pasos definitivos han sido tomados para explorar la interfaz entre la ciencia, la religión y el desarrollo. Uno de estos fue el proyecto emprendido por el Centro Internacional de Investigación sobre Desarrollo (CIID) en Canadá. Reunió a un pequeño grupo de científicos de diferentes antecedentes religiosos y les pidió reflexionar sobre este tema y presentar cada uno los resultados de sus reflexiones en un ensayo. Se recogieron a estos ensayos y los publicaron en un volumen titulado, *The Lab, the Temple and the Market [El laboratorio, el templo y el mercado]*; aprovecharemos extensamente su contenido en nuestra próxima unidad que tratará ampliamente el triple tema de la ciencia, la religión y el desarrollo. Sin embargo, la introducción al libro contiene ideas con las cuales podemos concluir este último capítulo de la unidad actual sobre la evolución de los conceptos de desarrollo.

> El final del siglo XX descubre para los ojos de la humanidad un panorama de asombrosas oportunidades y graves peligros. Algunos de los fenómenos más sobresalientes están relacionados con la globalización, una designación que provoca fuertes emociones y que se presta para una variedad de interpretaciones. No hay duda—y esto no obstante las opiniones que se tenga sobre el tema—las fuerzas de la globalización han colocado a las naciones del mundo en un rumbo nuevo e irreversible. La actividad económica, las estructuras políticas, y la cultura, todas están experimentando un cambio profundo. Nace una sociedad global a medida que se desmoronen y se arasen las barreras que mantenían separados a los pueblos. La transformación ha sido posibilitada por el acelerado avance tecnológico, un fruto temprano del cual es un modo de comunicación que trasciende las fronteras nacionales y opera a una velocidad abrumadora.
>
> Por más emocionantes que sean las perspectivas futuras, los patrones actuales de comportamiento no inspiran confianza en el proceso. Es solo natural preguntarse si la globalización de hecho unificará a la raza humana sin prescribir la uniformidad, o simplemente impulsará la universalización de la cultura del consumismo. ¿Es portadora de la prosperidad de las masas o la mera expresión de los intereses económicos de los privilegiados? ¿Llevará al establecimiento de un orden justo o a la consolidación de las estructuras de poder existentes?
>
> Esta precaución no carece de justificación, porque a pesar de la permanente multiplicación de los medios que puedan ser utilizados para mejorar la condición humana, los antiguos problemas persisten y nuevas dificultades se presentan a cada paso. De particular importancia en este sentido es la ineficacia de los métodos de la empresa de desarrollo global, que ahora comienza su sexta década. El problema es complejo. Primero, con la excepción de ciertos éxitos notables, no ha sido posible frenar la ampliación de la pobreza—no la pobreza a la cual la humanidad ha estado acostumbrada durante toda su existencia, sino una pobreza cuyo impacto se ha vuelto intolerable

debido a la desintegración de los lazos de solidaridad. Otro, el patrón de crecimiento económico que está siendo replicado ha resultado tan perjudicial para el medio ambiente que su viabilidad ha sido cuestionada. El reto de llevar la prosperidad a todos los pueblos del mundo a través de un proceso de desarrollo sostenible no se alcanzará únicamente con la aplicación de tecnología y la expansión de los actuales esquemas de organización. Exige un abandono radical de las filosofías materialistas que han creado la actual coincidencia de la pobreza escuálida y la riqueza irresponsable.

El impulso de la historia no puede ser entendido con un mero análisis de causa y efecto. Una transformación tan profunda de la sociedad también debe ser vista como la exigencia de un proceso evolutivo subyacente en un momento en que los principios de la unidad, interconexión, y justicia se imponen en la conciencia colectiva de la humanidad. Los primeros esfuerzos globales engendrados por este despertar pueden ser tentativos, inadecuados, y aun motivados por ambición y egoísmo. Pero hay mucha razón para esperar que al adquirir experiencia, las energías se dirigirán cada vez más hacia la creación de una civilización mundial que incorpore tanto la unidad como la diversidad de la raza humana. A esta luz, la reevaluación del campo de desarrollo, sus suposiciones básicas y estrategias actuales, es una tarea que merece atención inmediata.

En el otoño de 1997, el Centro Internacional de Investigación sobre Desarrollo (CIID) reunió a un pequeño grupo—científicos de diferentes antecedentes religiosos—y nos desafió a contribuir a esta reevaluación mediante la exploración del tema de la ciencia, la religión y el desarrollo. El enfoque que habíamos de tomar era directo. Nos pidieron revisar la literatura pertinente y reflexionar, dentro del contexto de nuestras propias experiencias y sistemas de creencia, sobre los asuntos que consideramos críticos para el tema de nuestra investigación. Había que reunirnos según la necesidad para compartir y analizar nuestros pensamientos. Teníamos que presentar los resultados de nuestras reflexiones personales como ensayos que serían recopilados en un solo volumen para circularlos entre un grupo más amplio para mayor deliberación. Cada uno encuentra que el tema era suficientemente importante para incluir esta empresa entre las otras obligaciones que teníamos durante un período de uno o dos años.

Previo a nuestro proyecto, CIID había realizado un análisis inicial de los temas relacionados con la espiritualidad y el desarrollo. El Dr. William F. Ryan había viajado en su nombre a diferentes partes del mundo y había entrevistado a casi doscientos teóricos y practicantes que trabajan en el campo. Sus conclusiones, presentadas en la publicación “Culture, Spirituality, and Economic Development: Opening a Dialogue” [Cultura, espiritualidad, y desarrollo económico: La apertura de un diálogo], sirvieron de mucha ayuda, al igual que su participación activa en nuestras reuniones y discusiones. Era evidente a partir de su estudio que había un sentimiento pronunciado en muchos círculos sobre la necesidad de dar a la dimensión espiritual de la existencia humana el lugar que se merecía en los conceptos de desarrollo. Hubo mucho descontento con los enfoques dominantes que buscan “’el paquete perfecto’ y el ‘arreglo tecnológico’ apropiado para todos los problemas de desarrollo humano”. Todos los entrevistados concordaron que la cultura local y los valores religiosos deben integrarse a la investigación sobre el desarrollo sostenible y equitativo. Si bien casi todos exhibieron preocupación acerca de los aspectos morales y éticos del desarrollo, algunos avanzaron más allá y trataron de “basar su compromiso de acción” en la religión y la fe. Eran escépticos en cuanto a la eficacia de una ética puramente racional, especialmente si se define la racionalidad con “estrechas premisas individualistas.”

Indudablemente, goza de amplio apoyo la proposición de que hay que abandonar el enfoque netamente materialista al desarrollo. Lo que no está claro es cómo la teoría de desarrollo y práctica han de adquirir una perspectiva espiritual. Los esfuerzos de desarrollo descansan sobre varias disciplinas científicas y campos profesionales, cada uno con su propia cosmovisión. ¿Es posible emprender una discusión rigurosa de la espiritualidad—una discusión que las imaginaciones infundadas no puedan apropiar—si el marco global dentro del cual tomaron forma estas disciplinas mantiene que la ciencia y la religión son opuestas? Parece, entonces, que un paso necesario de cualquier esfuerzo por ajustar el desequilibrio actual de los conceptos de desarrollo sería el de investigar la relación entre la ciencia y la religión y su interfaz con el desarrollo. Nuestro grupo

adoptó esta visión con confianza, reconociendo que la crisis de la sociedad moderna ya ha obligado a los científicos y teólogos por igual a cuestionar la versión materialista de esta relación. El alcance cada vez más amplio de la exploración del tema, junto con una creciente conciencia de los fracasos del materialismo, nos dieron seguridad acerca de la oportunidad de la decisión de CIID de promover un discurso sobre el tema de la ciencia, la religión y el desarrollo.

Los ensayos presentados en este volumen son el resultado de nuestras deliberaciones conjuntas y reflexiones individuales sobre el tema. No se adhieren a ningún formato específico, ni tratan el mismo conjunto de temas. Reflejan la decisión que tomamos en conjunto que, cualquiera que sea el enfoque que adoptemos, debemos hacer todo lo posible para hacer explícitas nuestras propias creencias cuando realizamos nuestro análisis de la realidad social e intelectual. Cada ensayo debe ser considerado como nada más que una primera contribución a una conversación que esperamos atraerá a cada vez más participantes.

La Dra. Promila Kapur decidió revisar en detalle las enseñanzas de su fe. El ensayo que presenta, sin embargo, no es un tratado teológico sobre el hinduismo. Es una descripción de las reflexiones de una científica social y activista sobre su propio sistema de creencias. Comienza con un breve análisis de la cosmovisión y espiritualidad personal de la Dra. Kapur y luego pasa a una exposición de lo que ella considera como las características principales de la religión del pueblo hindú. Ésta es una sección bien documentada que apoya su argumento que la "historia sincrética y pluralista" de la religión hindú y "su concepto de una Unidad esencial, se oponen fundamentalmente a los sistemas modernos y los conceptos materialistas y ofrece una alternativa para el efecto divisivo de estos." Es una observación importante y muy necesaria, considerando que los sistemas de creencia religiosa de la India han sido representados con tanta frecuencia como obstáculos para el desarrollo.

El tratamiento del desarrollo de parte de la Dra. Kapur se establece alrededor de su definición como "el desenvolvimiento de la Verdad," un proceso que opera en relación con el individuo, la sociedad, y el cosmos. Dentro de este contexto, no tiene dificultad para sostener que el campo de desarrollo necesita la influencia apropiada de la religión. El concepto de la ciencia que tiene ella le lleva naturalmente al criterio que no puede haber ningún conflicto esencial entre la ciencia y la religión. Para ella, las ciencias físicas constituyen "una investigación de la materia y los hechos de la naturaleza del mundo exterior." La religión, siente ella, es "una investigación de la conciencia, la espiritualidad, y los hechos de la naturaleza del mundo interior. Como no puede haber "ninguna separación entre las dimensiones exteriores e interiores" de la existencia, la ciencia y la religión no pueden sino complementarse. Ella espera que las dos, a través de una interacción harmoniosa, puedan ser aplicadas a los desafíos del desarrollo.

Al describir lo que considera como recursos hindúes para el desarrollo integrado, la Dra. Kapur adopta una posición notablemente gandhiana. Como tal, aprovecha la multitud de percepciones con las cuales está dotada la lucha por un "Orden Sarvodaya". Claramente sus pensamientos se orientan hacia una búsqueda de una estrategia de desarrollo que logre equilibrio entre el logro científico y tecnológico con los valores críticamente analizados de la religión, el dinamismo del Occidente y la visión espiritual del Oriente.

El Dr. Gregory Baum aportó por lo menos tres temas a nuestras deliberaciones: el tratamiento crítico del desarrollo por las iglesias cristianas, la reciente promoción en el Banco Mundial de un diálogo con la religión, y la dimensión subjetiva de la investigación de la ciencia social. En el ensayo preparado para esta publicación, analiza estos temas. Su presentación del primer tema incluye ejemplos ilustrativos, principalmente de la iglesia católica, que demuestran que las iglesias, habiendo "escuchado las protestas de los grupos cristianos y no cristianos de las áreas más pobres del mundo", se sienten "incómodas" con la idea de desarrollo formulado en términos de la industrialización. En un breve análisis de sus convicciones personales, resume lo que él considera como la opción católica que incluye dos compromisos: "primero, de mirar a la sociedad desde la perspectiva de sus víctimas y, dos, de manifestar públicamente la solidaridad con su lucha por la justicia." "La opción para los pobres," afirma, "ha liberado en las iglesias cristianas una

nueva introspección caracterizada por cierta angustia espiritual. Es decir, i) estamos profundamente preocupados por el sufrimiento de otros, especialmente los oprimidos, la mayoría de la humanidad, ii) nos afligimos debido a la complicidad pasada y actual de la iglesia con el imperio, el colonialismo y otras formas de dominio, y iii) voluntariamente nos exponemos a la pregunta dolorosa e incontestable de cómo nuestra fe en un Dios amoroso y omnipotente puede reconciliarse con la maldad que vemos en el mundo. Al mismo tiempo, esta nueva espiritualidad, que tiene su propia 'noche oscura del alma' no está desprovista de esperanza y la energía para actuar."

El análisis realizado por el Dr. Baum del esfuerzo del Banco Mundial por abrir un diálogo con la religión demuestra la promesa que alberga este diálogo, si la protegen de los intereses creados. Al plantear la pregunta de la subjetividad en la investigación, su tercer tema enfoca la atención en un asunto de particular significado. La exploración que hemos emprendido no progresará si está limitada por las definiciones estrechas del método científico. Una pregunta que no puede ser evitada es "si la actitud del investigador de la ciencia social hacia la existencia de un orden trascendente influye en su análisis y conclusión." El Dr. Baum pide no la creencia en una religión, sino la empatía y la apertura. Pide que la investigación del desarrollo exhiba "una sensibilidad especial hacia la dimensión espiritual de la autoconstitución de la gente y las amenazas a su identidad que traen las suposiciones seglares implícitas en la cultura occidental."

La Dra. Azizan Baharuddin comienza su ensayo llamando la atención a las consecuencias de la división en compartimentos y el reduccionismo que caracterizan a gran parte de la actividad intelectual de la actualidad. Luego se dedica a una descripción de su concepción de la religión, la ciencia y el desarrollo, subrayando consistentemente su interconexión. "Tenemos que adquirir una cosmovisión 'integral' y 'ecológica'", es su llamado, "y a partir de esta reorientación fluirá la realineación de nuestra economía y conceptos de desarrollo." Al explorar la religión, la Dra. Baharuddin no huye del cuestionamiento de los preceptos y prácticas religiosos que según ella requieren un cambio fundamental. Esto le da la libertad de volver a la esencia del islam para presentar algunas de sus enseñanzas en toda su belleza.

La sección sobre la metafísica y su papel en el esfuerzo humano es una contribución particularmente bienvenida al discurso que surge sobre el tema de la ciencia, la religión y el desarrollo. Aquí, mediante un análisis de algunas de las implicaciones del término coránico, *din*, la Dra. Baharuddin demuestra cómo el islam "involucra la totalidad de la vida, si no la realidad misma." Siguiendo un análisis efectuado por Al-Attas, explica que la sumisión a Dios, el precepto fundamental del islam, está vinculada íntimamente con la obligación incurrida por los seres humanos cuando reciben de Dios los dones de la creación y el sustento. En este estado de obligación, se dan cuenta que "ellos mismos no poseen nada," que "todo lo que les rodea, que está dentro de ellos y de ellos, pertenece al Creador." Considerando que "ellos mismos son la misma sustancia de la deuda," no tienen otra opción sino la de pagarla, "mediante la devolución de ellos mismos a Dios." Esta devolución significa entregarse al servicio de Dios—y por tanto a la humanidad—y vivir de acuerdo con la ley de Dios. Es el profundo entendimiento de algunos conceptos metafísicos como la relación entre la obligación y la sumisión que, según la Dra. Baharuddin, constituyen el fundamento del enfoque islámico hacia el desarrollo.

Mi propio ensayo en esta colección está basado en mi trabajo en el campo del desarrollo, especialmente en la esfera de Latinoamérica. Durante muchos años, un grupo de colegas y yo tuvimos la oportunidad de hacer un esfuerzo unido para la creación de una estrategia de desarrollo alternativa que trató de aplicar los principios espirituales a la transformación de los procesos sociales y económicos y estructuras en regiones rurales. El tema y el enfoque de este proyecto sirvieron como marco dentro del cual se pudiera hacer explícita la concepción de la ciencia y la religión que estuvo en el corazón de ese esfuerzo. Lo que he tratado de explicar en mi ensayo es una cosmovisión, informada por las enseñanzas bahá'ís, que considera la generación y aplicación de conocimiento como el eje central alrededor del cual se produce el desarrollo. La tarea principal del desarrollo, he afirmado, es la construcción de la capacidad en los individuos, comunidades e

instituciones de una región tras otra para participar en la creación de una civilización que una lo material y lo espiritual.

El propósito de nuestro esfuerzo no era llegar a un consenso ni a un conjunto de percepciones uniformes sobre la naturaleza de la ciencia, la religión o el desarrollo; por eso, los documentos reflejan una variedad de entendimientos y enfoques. Sin embargo, algunas características resultaron ser comunes a la forma de pensar de cada participante acerca de ciertos temas fundamentales, especialmente su manera de tratar la religión. Ninguno de nosotros quiso tratar la religión como un mero instrumento, sea como herramienta filosófica o como actor social que por casualidad resulte útil para la promoción del desarrollo material. No nos interesa alinear la religión con el consumismo, el scientismo, o el poder político. Como creyentes y científicos, percibimos que tanto la religión como la ciencia tienen que ver con la realidad. Por eso, exploramos el papel de la religión en cada faceta del proceso de desarrollo—el propósito, la estrategia, la metodología, y la acción. Cualquiera que sea la validez de nuestros argumentos específicos, podemos esperar que se haya transmitido por lo menos un mensaje básico: Las diferentes tradiciones religiosas del mundo han guiado a la humanidad a través de su historia bajo una diversidad de condiciones y hoy le puede ofrecer una riqueza de percepciones espirituales que necesita desesperadamente. La diversidad no necesita ser la causa de conflicto y contención, como suponen automáticamente las opiniones contrarias a la religión. No es necesario siempre pensar en términos de "religiones" y "sectas"; se puede hablar de la religión de la misma manera que se habla de la ciencia, y luego se puede explorar las interacciones entre las dos mientras guíen el progreso humano.[15]

Reflexiones (10)

La introducción al volumen, *The Lab, the Temple and the Market*, comienza con algunos comentarios sobre la globalización. ¿Por qué cree usted que la introducción ubica el discurso sobre la ciencia, la religión y el desarrollo dentro del contexto de la globalización? Analice esta pregunta con su grupo.

Esperamos que la breve introducción que acaba de leer le dé una indicación de la manera en que la mera preocupación por la espiritualidad puede conducir a un discurso profundo sobre la ciencia, la religión y el desarrollo, el cual, como hemos indicado ya, será el tema de la próxima unidad. Ahora debe terminar el ensayo que ha estado preparando durante su estudio de esta unidad, y agregar o modificar sus ideas a la luz de la discusión mencionada arriba.