

**EN EL ALMA DE UNA PARADOJA VIVIENTE**  
*Desarrollo y pobreza en el nuevo orden histórico*

**Angel Ruiz**

**Referencia: primera redacción año 1997, algunos párrafos 2005. Inédito.**

Con plena justicia nuestra especie puede reclamar su “poder” sobre el planeta y una capacidad de creación que la ha llevado no solo a poner el pie sobre la Luna sino, también, a posar naves en Marte y muy pronto en Plutón, artefactos capaces de transmitirnos imágenes en minutos. El conocimiento y su uso en nuestro entorno a veces nos hace imaginar que vivimos una película de ciencia ficción. No obstante, la naturaleza todavía nos recuerda constantemente y con dramatismo lo vulnerables que somos: ahí está el gigantesco tsunami que devastó el sudeste asiático y también los huracanes del Caribe con su estela de dolor. Pero, más allá de lo que natura no nos permite hacer o no nos deja impedir, muy lejos de Marte y muy cerca de nuestros corazones, las guerras fratricidas y los atentados criminales se suceden, los bosques se destruyen y millones de seres humanos viven en el hambre y la miseria más extremas. Hace pocos años Ruanda y Bosnia abofetearon nuestro rostro, como lo hizo más recientemente la aniquilación de tantas personas en la Torres Gemelas de Nueva York o en los metros en Madrid y Londres, y de igual manera los atentados suicidas en Israel o las muertes en la invasión a Irak logran estremecernos. Casi igual de rápido que las fotos de las misiones espaciales de la NASA, nos llega la imagen de la desnutrición y el hambre en Haití, Corea del Norte y en Etiopía. Y estos asuntos a diferencia de lo tsunamis están en el dominio humano. ¿Cómo es posible que hayamos llegado tan lejos en el control científico y tecnológico de nuestro entorno y todavía nos enfrentemos a tantos y variados flagelos: guerras, intolerancia, destrucción ambiental, y, con gravedad, desigualdad y miseria sociales? ¿No es esto una **paradoja viviente**?

## **PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN**

Es evidente que no podemos renegar de nuestra especie ni rechazar el progreso de la ciencia, la tecnología, la arquitectura, o la medicina y el arte en aras de sentirnos menos culpables por la violencia, la desigualdad y el egoísmo que nos rodea. O, doctrinariamente, renegar de la razón y la sociedad de la que somos parte (aunque vivamos sus mieles). Eso sería hacer caso a extremismos y actitudes irracionales que, desafortunadamente, todavía ganan los corazones de alguna gente. El asunto es más complejo intelectual y socialmente: volcar nuestra atención racional crítica y nuestra voluntad activa hacia la búsqueda de horizontes de progreso que mejoren las posibilidades de vida de nuestros conciudadanos en el planeta. Con los pies en la tierra, explorar y diseñar acciones positivas que ayuden en el proceso interminable de mejorar las condiciones de existencia de nuestra especie. Hacer un arte de lo posible para expandir sus fronteras casi hasta llegar a lo imposible.

La paz, la tolerancia, el respeto recíproco acuden a nuestra mente como reclamos categóricos, en medio de una época que ya no parece ser tanto la nuestra como la de nuestros hijos por más jóvenes que seamos.

Y en mitad de esta constelación de angustias y expectativas, en el alma de esta viviente paradoja, podemos decir que se encuentra el problema de la pobreza. La *Cumbre internacional de Copenhague*, realizada ya hace bastantes años, nos reveló que, y a pesar de todo, esta problemática cuenta con algo de conciencia en la comunidad de las naciones. La pobreza y la miseria tocan las fibras más sensibles de nuestra especie, coloca sobre nuestras cabezas un gigantesco dedo acusador. El asunto en el fondo es el "dilema" del desarrollo humano. Pobreza y estrategias de desarrollo constituyen planos imbricados íntimamente. Y éste es precisamente el tema de nuestro ensayo.

Tal vez lo podemos poner de otra manera: nos interesa aquí el problema del desarrollo pero no como un ejercicio intelectual de valoraciones y clasificaciones técnicas cualesquiera, nos interesa en su relación vital con el bienestar humano, y eso convoca las posibilidades de reducir la pobreza y ampliar la calidad individual y colectiva de vida.

### **Un asunto internacional**

La pobreza solamente se puede entender si se analiza la sociedad como un conjunto propio y a la vez como parte del planeta. Es decir, la existencia de este flagelo pone en cuestión todas las dimensiones de un país pero, también, coloca en la picota a la comunidad de las naciones. Si la expectativa es luchar contra la miseria y la pobreza, no se puede restringir el pensamiento a la búsqueda de pequeños parches que alivien el dolor sino, más bien, es reclamo intelectual y ético el interpretar sus orígenes y, también, sus soluciones en el tejido completo de la sociedad. Es, entonces, un llamado a establecer el marco más amplio de las estrategias de progreso social, tanto nacionales como internacionales.

No en balde vivimos una era de mundialización implacable, en la que los lazos entre las naciones, sus pueblos y sus vicisitudes nos unen en la escala planetaria, para obligadamente interpretar los signos y los caminos en el orden internacional. Si está bien, por ejemplo, que las transnacionales invadan con su cohorte de mercado y cultura el planeta, y los grandes países transiten las geodésicas sin escrúpulo alguno, pues

también los grandes males deben responderse trasnacionalmente. ¡Que tampoco haya escrúpulos al transitar las geodésicas para contribuir a aliviar la miseria en el mundo!

Intentar remontarnos a las razones y sinrazones de la pobreza es tocar el asunto general del desarrollo de las naciones. Y no de desarrollos autárquicos, cada quien en lo suyo. ¿Acaso es posible pensar que la pobreza es un asunto de cada país? ¿Uno a uno, enfrentar la miseria con estrategias locales y en soledad? Inevitablemente, si miramos lejos en lontananza, todos los planos se cruzan: pobreza, desarrollo nacional, evolución internacional, colaboración multinacional.

## **Propósitos**

Empecemos con una generalidad para introducir lo que queremos de nuestro ensayo, deseamos definir una relación precisa entre los planos mencionados arriba: el apoyo internacional debe considerarse uno de los más valiosos insumos para el progreso de una nación atrasada, pero solo puede realizar un papel eficaz y obtener un resultado sostenible si se integra como parte de las estrategias de desarrollo que el país asuma. La clave del éxito de una estrategia nacional de progreso está en la política local, que puede potenciarse con apoyo internacional. Eso, por supuesto, pone en el escenario muchos actores y cada uno con responsabilidades distintas, pero no se puede tapar el Sol con un dedo.

Una segunda generalidad, aunque no tan general puesto que se podría estar en desacuerdo: el actual contexto histórico podría ser un momento decisivo para definir una agenda global efectiva para fortalecer los desarrollos nacionales y la reducción de la pobreza y la miseria. Eso nos obliga a realizar una reflexión sobre las principales características de nuestra época.

Y ahora, tal vez, lo que podría ser una quimera o, peor aun, una utopía: el progreso de las naciones hace imperativo un fuerte consenso político internacional, que se comprenda en parte como una especie de "acción afirmativa" internacional, como un compromiso en primer lugar ético humanista.

No podemos evadir la metáfora ya clásica de nuestro planeta como un barco en el que todos viajamos, pero debemos añadir que la globalización e interacción del nuevo orden histórico apuntan a aumentar la interdependencia y el compartir o sufrir inevitablemente los problemas de fondo de las diferentes partes del globo. Algo así como que cada día el barco está cada vez más lleno, sin botes salvavidas, sin héroes o heroínas, y el "nos hundimos todos si las cosas no funcionan" resulta menos evitable.

Nuestra conclusión es clara: el desarrollo sostenible, que para serlo debe ser ambiental y también humano, y la reducción de la miseria son una inversión para el futuro de la especie en su conjunto.

## **Una advertencia metodológica**

En las siguientes páginas usamos en varias ocasiones nociones generales como "Tercer Mundo", "países atrasados", "países desarrollados", o "primer mundo". En realidad, pensamos que se ha abusado mucho de estos términos en el discurso social predominante y que, también, este tipo de términos posee una fuerza explicativa débil precisamente por ser tan generales. Por ejemplo: "Tercer Mundo" antes incluso de que perdiera su sentido histórico (países fuera del primer mundo capitalista y el desaparecido segundo mundo comunista), no ha sido un término muy apropiado. En él se engloban países tan disímiles como los "tigres del Asia" como Haití o Chile. ¿Se

podría hablar de una similar política para Haití y Singapur?, o ¿para Nicaragua y Argentina? Obviamente se requiere de niveles de mayor precisión en las categorías y conceptos para clasificar el desarrollo de las naciones. Lo mismo sucede con el término "sociedad capitalista", demasiado abstracto para la caracterización social o nacional. "Norte" y "Sur" sufren de la misma enfermedad. Y más que para la clasificación, el asunto se vuelve relevante para la definición de políticas nacionales e internacionales. No han dejado de pecar los organismos internacionales en la aplicación de políticas idénticas (cualitativamente) a países muy diversos. Aunque estamos de acuerdo que algunas reglas, por ejemplo en el crecimiento económico, son comunes (o deben serlo), no podemos aplicar mecánica y rígidamente raseros idénticos al desarrollo de las naciones. Deben ampliarse las variables en consideración, la ponderación de las mismas debe readecuarse, y debe incluirse como variable relevante la historia (a veces se olvida que en la vida social los tiempos son más importantes que en la gramática). En fin, la advertencia es en el sentido de declarar que hemos usado los términos vagamente, pero como un abuso calculado a propósito de la transmisión informal de ideas y opiniones para facilitar la reflexión y la comunicación.

## SEGUNDA PARTE: EL DESARROLLO NACIONAL

### El concepto de desarrollo

Antes que cualquier otra cosa es necesario entender los términos de desarrollo humano, y en esto nuestra interpretación sigue la tradición clásica que enfatiza las condiciones individuales; es decir, el punto de partida es el individuo, aunque viva y se desarrolle en sociedad: su bienestar material y espiritual. Entonces, aunque la sociedad juega un papel básico en la definición de los límites en que se coloca el individuo, el individuo debe ser siempre el valor supremo. Podemos reconocer la importancia de factores sociales y los reclamos de la colectividad, incluso el papel de lo social en la definición del ser humano, pero nunca debemos perder de vista que los planes de desarrollo deben basarse en el individuo. Demasiados imperativos colectivos se han usado ya para agredir y limitar las posibilidades de beneficio y progreso de los seres humanos. Demasiadas veces se les ha otorgado a ficciones transindividuales valoraciones éticas y hasta científicas para terminar siendo instrumentos en contra del bienestar individual y social. Por más justificaciones de naturaleza ideológica o de conducta que existan, ningún reclamo colectivo debería servir para subestimar o agredir al individuo. Por eso el primer punto de partida en esta reflexión sobre el progreso y el desarrollo humano, es el reclamo por adoptar una óptica individual.

Vamos a otro asunto de definiciones: son muchas las veces que el concepto de "desarrollo" se ha visto aprisionado en sus dimensiones económicas; el desarrollo de un país medido por sus índices de crecimiento económico: producto nacional bruto, ingreso *per cápita*, estabilidad macroeconómica, etc. En los últimos tiempos<sup>1</sup>, sin embargo, la tendencia en las organizaciones internacionales encargadas de "medir" el desarrollo de las naciones ha tomado en cuenta otras variables y, entonces, éstas se han incluido con una perspectiva más amplia en conceptos como el de *desarrollo humano*.

De manera global, la esencia del asunto reside en que "progreso" debe verse como una asociación con la "calidad de vida" de un individuo o una nación. Y se trata de definir cuáles son las condiciones que aseguran el progreso de la "calidad de vida", sin duda tomando en cuenta no solo las meramente materiales-económicas sino también aquellas que tienen que ver con el desarrollo espiritual y cultural.

La importancia de este asunto es muy clara en tanto las condiciones meramente económicas no aseguran en sí mismas calidad de vida (por más necesarias que sean no son suficientes). Por supuesto que el "cómo debe ponderarse cada una de las variables consideradas" no es un asunto plenamente resuelto para todos. ¿Cuánto vale la estabilidad democrático-política? ¿Cuánto el acceso a la educación? ¿Cuánto pesa la situación de la mujer? ¿Qué significa cada cosa en cada sociedad diferente y con valores muy distintos?

### Las mediciones de la pobreza

En lo que se refiere a las mediciones de la pobreza desde hace años se ha buscado incluir dos tipos de necesidades humanas: las "duras" (materiales básicas: nutrición, agua potable, salud, vivienda) y las "suaves" (socioculturales: educación, participación democrática, ...). Las "suaves" son más difíciles de establecer de manera general porque dependen de conjuntos de valores intranacionales.

Los instrumentos más conocidos para medir la pobreza absoluta podríamos decir que son: los umbrales o límites de pobreza (separan pobres de no pobres), los perfiles

de pobreza, y los indicadores de pobreza. El segundo se refiere a la determinación de las características de los pobres, y el tercero incluye análisis de ingresos y condiciones de vida de los pobres. En general, no hay una gran certeza de la precisión y eficacia de estos instrumentos de medición. Al igual que con la medición del desarrollo, el problema reside en la ponderación que se le brinda a los diferentes indicadores que se escojan. Algo similar sucede con la medición de la pobreza relativa. De nuevo, caemos en que el mejor medio pareciera ser del tipo del *Human Development Indicator* (HDI) del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), que ha buscado responder a los cuestionamientos a los esquemas que sobrevaloran ingresos o producto bruto. Sin embargo, tampoco está libre de pecados.<sup>2</sup> La realidad es que buscar un marco de referencia más amplio tanto en lo que se refiere a la evaluación del desarrollo como de la pobreza ha sido un gran progreso.

Debe decirse, no obstante, que siguen existiendo fuertes tendencias a seguir favoreciendo los criterios de carácter económico a la hora de juzgar y de tomar decisiones operativas en las relaciones internacionales (e intranacionales). Por encima de lo que sancionen y establezcan como discurso muchas instituciones internacionales, el economicismo (muchas veces mero monetarismo) no parece abandonarnos.<sup>3</sup>

Una vez que se conceptualiza el “desarrollo” con una visión más amplia se establece la pauta para definir las acciones que deben realizarse para fortalecerlo en las diferentes escalas, la lucha contra la pobreza debe inscribirse en este marco del “desarrollo”. Eso quiere decir que deben incluirse dimensiones culturales, políticas, espirituales a la vez que dimensiones económicas en la ecuación que se plantea. Y esto parecería autoevidente, innecesario, pero en la práctica los planos no económicos siguen sin tomarse en su justa dimensión. Por otro lado, debemos tener cuidado: no es posible prescribir una receta universal para cada nación (incluso para cada región de un país), y por eso deben buscarse políticas específicas.

### **La importancia del crecimiento económico**

Lo anterior no significa que se subestime el crecimiento económico a la hora de establecer el marco de estrategias frente a la pobreza y el desarrollo social. Debemos ser muy explícitos: no es posible tener éxito en la lucha contra la pobreza y obtener mejores niveles de calidad de vida en una nación si estas condiciones no se asocian al crecimiento económico del país. Este afecta todas sus posibilidades de muchas maneras y obliga a medir siempre el impacto que puede suponer una política de solidaridad social. Si, por ejemplo, para obtener fondos en esa dirección un gobierno instaura una política de impuestos muy agresiva que debilita mucho el sector productivo o reduce la inversión de capital extranjero, el resultado será negativo probablemente para el mismo desarrollo social. Es correcto lo que dice Theodore Panayotou:

“ ... la sustentabilidad no se puede alcanzar si no hay crecimiento económico.

Para la sustentabilidad se requiere el alivio de la pobreza, un descenso del índice de fecundidad, la sustitución de los recursos naturales por el capital humano, una demanda efectiva a favor de la calidad del medio ambiente, y la ductibilidad necesaria en la oferta. No es posible lograr estos cambios en forma sostenible sin el crecimiento. En efecto, el cambio solo es factible si se alcanzan niveles de ingresos más altos”<sup>4</sup>.

Es necesario, entonces, un equilibrio de acciones y una perspectiva en todos los plazos necesarios.

Lo que tampoco es cierto es que el crecimiento económico implique un debilitamiento de la pobreza. Todos los experimentos socioeconómicos que proponen el crecimiento económico como valor supremo que permitirá por sí mismo el desarrollo social y reducción de la pobreza, son vacíos de contenido. Las ideas del “trickle-down”<sup>5</sup> y todas sus variantes están condenadas al fracaso si, además de serias estrategias económicas, no se asumen políticas de redistribución de la riqueza social. Si no existen ciertos niveles de progreso para todos, cierta equidad social, un mejoramiento de la distribución de la riqueza, no hay posibilidad para el desarrollo social sostenible (de largo plazo). Por eso los esquemas de “ajuste estructural”<sup>6</sup> que se han dado en los últimos años en buena parte del mundo estuvieron y, aunque han mejorado, todavía están llenos de contradicciones desde su incubación en los organismos financieros internacionales o en sus ideólogos norteamericanos. No es posible asegurar un éxito si solo se enfocan las cosas hacia los objetivos macroeconómicos básicos<sup>7</sup>. De nuevo, la estabilidad macroeconómica es *necesaria pero no suficiente* para asegurar el progreso de los países en desarrollo. La misma Iglesia Católica latinoamericana ha comprendido esto muy bien:

“El mejoramiento macroeconómico debe ir acompañado de canales justos de distribución, con una activa participación de la comunidad. Hay que dar protagonismo al hombre. A este respecto es necesario que el Estado y la sociedad estén capacitados para corregir los defectos de la economía de mercado y, en consecuencia, lograr un tratamiento más equitativo del tema de la pobreza”<sup>8</sup>

De la misma manera, ampliar la brecha de la pobreza significa una trampa: en el largo plazo, la inestabilidad política y social, la inseguridad ciudadana, y el desencanto colectivo, son fantasmas que conspiran contra un progreso sostenible y global. No solo es un asunto de ética y solidaridad humanas (lo fundamental) sino de viabilidad de la estrategia de desarrollo nacional. Debe entenderse que la riqueza de una sociedad está en relación directa con la calidad, capacidad y productividad de sus miembros. Una sociedad con sus individuos productivos, que aportan con su trabajo y que consumen (si se quiere ver económicamente), y que son felices mayoritariamente, es una garantía de éxito sostenido.

El asunto puede plantearse de la manera más radical: no hay posibilidad de un crecimiento económico sostenible sin desarrollo social, o lo que es igual: el desarrollo social debe considerarse como fundamento del crecimiento económico en el largo plazo y no una mera consecuencia del mismo. Crecimiento económico y desarrollo social deben ser gemelos que crezcan juntos<sup>9</sup>. Por supuesto que esto se convierte en una generalidad más si no se establece un plan efectivo para dar cuerpo a ambos reclamos. ¿Qué objetivos precisos en el crecimiento económico y cuáles en el desarrollo social, colocados en el tiempo? Lo usual es que no sea posible sanear las finanzas al mismo tiempo que hacer crecer fondos de solidaridad social, o reducir el tamaño del Estado a la vez que invertir en la infraestructura en salud y educación. Cuánto hacer de saneamiento macroeconómico y estímulo productivo y cuánto de inversión social es un asunto complejo. Nos repetimos porque esto es trascendental: recetas universales no son posibles. Para cada país se debe establecer una estrategia específica. Por eso lo único posible con la abstracción calculada de nuestro análisis es la discusión de método y de perspectivas.

## **Objetivos políticos son necesarios**

Nos interesa poner en relieve dos dimensiones decisivas de la estrategia de desarrollo y que, precisamente, no son económicas:

- Fortalecimiento de la vida democrática nacional (con una estructura institucional y política estable y transparente).
- Ampliación de la participación en las decisiones y acciones colectivas en todas las instancias.

Con lo primero nos referimos a que no basta con fortalecer el sistema electoral democrático general (los procesos mecánicos de sustitución de gobernantes) y queremos subrayar que, también, es de vital importancia: la *credibilidad institucional*. Por ejemplo, una tarea de gran trascendencia es la reducción drástica de la corrupción administrativa y política presente en buena parte de países del Tercer Mundo y asociada en cierta medida algunos modelos de desarrollo.

## **La autoridad política**

Es un hecho que golpea a la vista la creciente reducción de credibilidad de las clases políticas y los administradores del Estado y, también, es un hecho que esto amenaza con debilitar la institución democrática, que en muchas latitudes no está consolidada. Esto se vuelve más peligroso cuando predominan políticas gubernamentales que tienen un poderoso impacto negativo en las condiciones de vida de amplios sectores sociales. ¿Cómo es posible realizar una “reingeniería social” tan amplia como requerida a través de instituciones y personas, sin credibilidad? Si no se cree en los gobiernos, los legisladores, los jueces ¿por qué aceptar una política nacional de impacto social negativo impulsada por éstos? Si el robo, la corrupción y la mentira están enquistados en la nación ¿quién le puede poner el cascabel al gato? Pero entonces: ¿qué atacar primero: la corrupción, la mentira o el déficit comercial o el fiscal? El asunto no es trivial y constituye uno de los problemas más graves de las sociedades en desarrollo, y esto no es un asunto meramente moral. No es posible pasar por alto que la credibilidad política e institucional debe ser un objetivo fundamental de una estrategia integral de progreso nacional sostenible en el largo plazo.

La lección explícita pareciera ser: ruptura con los esquemas estatistas, interventores, paternalistas de otras décadas, pero de una manera tal que no genere o aumente el debilitamiento de la autoridad<sup>10</sup> en la nación. Sin una autoridad institucional, gubernamental y política fuerte no será posible trazar y ejecutar con éxito políticas globales (en diferentes plazos históricos) que afectarán la vida colectiva de muchas maneras<sup>11</sup>. Por ejemplo, si a la hora de privatizar empresas estatales se beneficia indebidamente a tal o cual sector, hay problema. Si se hacen recortes estatales en dependencia de la clientela electoral, también hay problema. Si se desmantela el régimen de jubilaciones de los maestros para favorecer a los exportadores de banano, hay problema. Si se dice que “se va a hacer” y luego no se cumple, obviamente hay problema. Incumplimiento de promesas electorales, el corazón de la contradicción entre populismo electoral y gobierno real, es el pan nuestro de cada día en la construcción de la in-credibilidad política. ¿Cuáles son las soluciones? En esa dirección vamos.

Por lo pronto, hagamos ver que las reformas estatales que predominan siguen pecando en lo fundamental pues tienden a ver el “tamaño” y las “finanzas” del Estado y no lo más decisivo: sus funciones en el nuevo orden histórico. No es solo un asunto de corrupción o no corrupción, mentiras o no, sino también del carácter del nuevo Estado y

especialmente de las relaciones entre éste y la sociedad civil. Una *doble o recíproca fiscalización y control debe ser un punto de partida*. Pero ¿cómo hacerlo?

Retrocedamos un poco para avanzar mejor: los dispositivos electorales democráticos clásicos aunque necesarios resultan, a la vez, insuficientes para asegurar el mejor desarrollo democrático: faltan mayor participación y compromisos colectivos. El conjunto de reglas de este sistema deberá reformarse en el futuro no solo para los países en desarrollo sino, también, para los altamente industrializados. Es cierto que es posible pensar en crecimiento económico y regímenes autoritarios (el Lejano Oriente es un ejemplo), pero no si se piensa en desarrollo humano en el largo plazo. También es cierto que para algunos países el simplemente acceder a un dispositivo electoral básico es ya en sí una ganancia y, tal vez, no se puede pedir mucho más. El desarrollo desigual, por supuesto, en esto inhibe las prescripciones generales. Pero no se debe perder la perspectiva de que además de *desiguales* los desarrollos son *combinados* y recíprocamente *condicionados*. No ha sido necesario para salir del atraso casi feudal seguir los pasos de la Europa Occidental de 5 siglos. De la misma manera que para el campo pasar de la "nada telefónica" al teléfono celular no supone pasar por el teléfono analógico con tendido de cobre. *En un mundo tan interconectado como ya es el nuestro entran en juego todas las dimensiones planetarias existentes*.

Los límites de la democracia liberal representativa plantean reformas cuya materialización pueden ser decisivas para el mundo en desarrollo. La formulación general es sencilla: debemos avanzar hacia formas de organización que permitan una mayor *participación directa* de la ciudadanía. Reformas en el sentido de descentralización, regionalización, flexibilidad, agilidad y eficacia administrativas son necesarias. Aunque deberá hacerse de una manera planificada y cuidadosa; tampoco es cierto que, por ejemplo, la descentralización en sí represente progreso para los ciudadanos si no se acompaña de procesos de apoyo y formación colectiva.<sup>12</sup>

Debe tenerse claro que la organización colectiva del futuro deberá ser una combinación especial de instituciones estatales y múltiples organismos de la sociedad civil. En el largo plazo, una renovación de la democracia representativa dependerá en buena medida de los mecanismos que existan para conectar las decisiones nacionales especialmente con las organizaciones no gubernamentales y las de base<sup>13</sup>. Las relaciones entre el gobierno y las organizaciones de base, en general, definirán buena parte del ejercicio del poder gubernamental y la administración institucional sobre nuevos fundamentos sociales.

Debe subrayarse que la dimensión política y cultural que pudieran tener las organizaciones de base no debe hacernos olvidar que constituyen, de la misma forma, un mecanismo especial para lograr objetivos de crecimiento económico y de desarrollo social colectivo. Esto significa la necesidad de definir planes económicos específicos con relación a las ODB y a las ONG dándole un importante nivel de prioridad<sup>14</sup>.

No sobra mencionar que el papel de las organizaciones de la sociedad civil es esencial en la misma lucha contra la pobreza. El caso de Costa Rica es en esto elocuente.<sup>15</sup>

## **El papel decisivo de la organización civil**

Tanto en lo que se refiere al crecimiento económico como a las dimensiones políticas y culturales del desarrollo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o de base (ODB) son medulares. Tanto por las debilidades presupuestarias estatales, como por la ineficiencia, burocracia administrativa o corrupción, o por la simple eficacia de

este instrumento social, este tipo de organizaciones han proliferado en todo el mundo. Aunque no se puede poseer una valoración universal de los resultados de las organizaciones no gubernamentales en el mundo (a veces útiles, otras inútiles, insuficientes o no<sup>16</sup>), no se puede negar su trascendencia en la organización colectiva social del presente y del futuro<sup>17</sup>. La tendencia global a una mayor fortaleza de la sociedad civil (frente a gobiernos e instituciones tantas veces cuestionados), no debe poseer tanto el rostro de las grandes empresas industriales o comerciales, como el de las organizaciones de base no gubernamentales dirigidas hacia objetivos sociales de múltiple naturaleza. Esto no debe verse como que la empresa privada va a dejar de ser importante en el mundo. Todo lo contrario. Pero sus leyes siguen cursos predecibles hasta cierto punto; por ejemplo: mayor concentración de capital en menos manos y una asociada fuerte capacidad de influencia social (nacional e internacionalmente). El punto aquí es otro: que el curso solo de la economía moderna (con toda su caravana de leyes) no va a poder ser el único elemento determinante de la vida social, del rostro y cotidianidad de nuestra especie si se quiere un desarrollo humano equitativo, libre y sostenible.

¿Cuántas veces no se va a contrapelo de esta tendencia histórica positiva cuando se trata de eliminar la participación de grupos intermediarios entre las instituciones estatales y la población, aludiendo supuestas anomalías o incluso corrupción? ¿No es eso lo que se hace cuando se pide que no haya asociaciones o representantes de vivienda en los servicios estatales de vivienda popular? Las anomalías o abusos deberán controlarse y se debe promover mecanismos de fiscalización y penalización apropiados, pero no se pueden usar como pretexto para eliminar la presencia de los organismos de la sociedad civil en sus relaciones con el Estado.

No perdamos de vista en todo esto que la autoridad política es decisiva. Adrián Leftwich, por ejemplo, establece un análisis muy interesante en torno al desarrollo de los países que tuvieron éxito en su crecimiento económico entre 1965 y 1990: Botswana, Corea del Sur, Taiwán, Singapur, China, Indonesia, Tailandia y Malasia. El afirma que lo que generó un *momentum* sostenible para el desarrollo fue un tipo de Estado, un "Estado de desarrollo", que debe entenderse políticamente. Este carácter político es lo que se subraya. Las características las resume como:

"(i) Una elite determinada de desarrollo; (ii) autonomía relativa; (iii) una burocracia económica poderosa, competente y aislada; (iv) una sociedad civil débil y subordinada; (v) un efectivo manejo de los intereses no estatales no económicos, y (vi) represión, legitimidad y funcionamiento"<sup>18</sup>

No es nuestra intención, por supuesto, el promover esas características en una sociedad, algunas de las cuales no son compatibles con las mejores condiciones y valores para el desarrollo de los derechos humanos y la libertad, pero lo importante a enfatizar es el carácter político que emerge en primer plano.

## **Los caminos de la democracia y el desarrollo social**

Las implicaciones son fuertes. En primer lugar hacia la credibilidad de la que hablábamos arriba. Un desarrollo institucional nutrido por los organismos de la sociedad civil es un recurso que permitiría asegurar la autoridad política para dirigir (en el nivel gubernamental) a la sociedad en su conjunto. Por medio de esta autoridad política que interactúa y se alimenta de los organismos civiles es posible el apoyo, la participación y la generación de los elementos correctivos de las políticas sociales que se decidan en una nación. Con ellos es posible diseñar y materializar conductas colectivas en la

reforma de la atención sanitaria, en la educación, en la gestión económica cooperativa. De la misma manera son posibles de concebir incluso políticas de impacto social negativo temporales si de por medio existe el acuerdo, la participación y control de los organismos civiles, sobre la base de la credibilidad y la autoridad políticas. En un marco social así establecido es factible pensar en la reforma social en paz para realizar acciones que también afectan a los grupos capitalistas dominantes. Por ejemplo, políticas tan fuertes como los impuestos cuando éstas son oportunas y necesarias para invertir en la lucha contra la pobreza y por el desarrollo social, las reformas jurídicas a la propiedad, y gruesas políticas sociales en educación, salud y la infraestructura del país.

No obviemos la polémica y hagamos aquí una valoración social: la mayor concentración de la riqueza es un factor que afecta las oportunidades para obtener ingresos genuinos para la población de menos recursos. Se puede argumentar que son dos elementos distintos: acumulación y concentración de riqueza social, y, por el otro lado, aumento en las condiciones de vida para la mayoría de personas de una colectividad. Teóricamente es cierto que son aspectos diferentes, pero en la realidad práctica no sucede así. Sociedades con menores disparidades y distancias entre los más ricos y los más débiles económicamente tienden a favorecer un desarrollo y una forma de vida más armónica y satisfactoria para el conjunto social. No se trata solo de un asunto económico, también pesa el contexto sociocultural y las expectativas y aspiraciones de la población en su conjunto. El punto clave aquí es la distribución interpersonal de la riqueza en el conjunto de la sociedad, y es aquí donde posee importancia la política que una nación pueda darse, con base en autoridad y credibilidad. Tarde o temprano se deberá influir en los componentes que determinan la distribución interpersonal del ingreso: la distribución de la propiedad sobre los recursos productivos, el destino dado a estos recursos, y los beneficios que ofrece el uso de estos recursos. Esto apunta a planteamientos sobre la tenencia de la tierra, la gestión económica (por ejemplo los créditos), los servicios básicos de educación, capacitación, salud e infraestructura, etc.

Veamos con mayor detenimiento este tipo de políticas. Por ejemplo, una política de impuestos es inevitable para obtener recursos nacionales para el desarrollo social y combatir la miseria. Nadie puede negar el carácter retrógrado e injusto de la mayoría de sistemas tributarios existentes en el mundo en desarrollo. El impuesto no se puede evadir para abordar tareas nacionales de largo plazo que no pueden ser asumidas por los individuos o empresas aisladas. No debe olvidarse que el capitalismo no funciona con planeación en el largo plazo pero la vida social y el progreso colectivo humano requieren que sí. Por supuesto, las reformas tributarias deben compatibilizarse con el crecimiento económico para no quebrar las empresas sometidas a una dura competencia internacional y esencial para el progreso nacional. Pero también se trata de un compromiso y una compatibilización: plazos y objetivos con una gran flexibilidad. El país debe decidir cuántos impuestos son necesarios para asumir nacionalmente objetivos sociales necesarios para el progreso general. Esto no es un asunto sencillo, depende del nivel de desarrollo de cada país, en particular de las condiciones de su producción (fuerza empresarial y mano de obra), como de la situación social, educativa, cultural, y también -lo que es fundamental- de la situación internacional. No se puede imponer tantos impuestos a la producción local que anule sus posibles ventajas comparativas en la economía internacional, y no se puede restringir los impuestos de una forma que impidan el equilibrio social o la infraestructura humana necesarios para avanzar. Los impuestos deben ser un mecanismo definido con precisión en forma

*temporal* y tomando en cuenta todas las variables nacionales e internacionales. No puede haber un lineamiento *a priori* para la aplicación o no de un impuesto. Dirigir un país debe pensarse como conducir un auto, no se le puede pedir al conductor que vaya siempre a velocidad constante y en línea recta; a veces hay que ir rápido, otras hay que frenar, maniobrar a la derecha o a la izquierda dependiendo de las circunstancias, y si es necesario usar la doble tracción. Debe observarse bien la carretera, el clima, y calibrarse las condiciones de la máquina y las del conductor. Todo debe pensarse bien para avanzar y no estrellarse. Definir *a priori* una tabla de impuestos fija es como pedir que se conduzca siempre a velocidad constante. Aquí los inciensos ideológicos son muy fuertes: no a los impuestos, impuestos masivos, todo en aras de preceptos *a priori*.

Estos asuntos poseen una dimensión internacional importante que, tal vez, conviene citar aquí: reglas internacionales negativas hacia países atrasados pueden impedir la redistribución de la riqueza y la reducción de la pobreza<sup>19</sup>. Los ritmos de las transformaciones productivas de un país en vías de desarrollo son muy importantes. Una aceleración de esos ritmos puede generar quiebras, miseria y desempleo (por ejemplo en la liberalización de la economía). La conclusión: el monto de los impuestos no está exento del contexto internacional. Los acuerdos internacionales que un país firme posee implicaciones decisivas.

Pero veamos otro asunto más peligroso: una reforma de la propiedad no ha podido históricamente tener éxito sin profundas revoluciones sociales. Como ha señalado el peruano Hernando de Soto:

“Lo que debemos recordar es que el cambio generalizado hacia un sistema de tenencia de propiedades siempre ha sido un cambio revolucionario. Es por esto que si la propiedad formalizada ha de ser accesible a la mayoría de los ciudadanos de los países pobres que tienen tierra, tiene que ser resultado de una decisión política deliberada. Solo en los niveles políticos más altos es que se encuentra una visión englobadora de todo lo que se tiene que ganar con una revolución de la propiedad, así como la voluntad para superar los obstáculos que se interponen en su camino”.<sup>20</sup>

¿Es acaso posible evadir la reforma de la propiedad en el mundo en desarrollo? Mírese por donde se quiera no es serio un proyecto de ingeniería social que no se plantee la reforma de la propiedad. Por supuesto que para esto se debe dejar de lado dogmas y doctrinas del pasado, pero también los prejuicios y los intereses simplemente mezquinos y miopes. Debe replantearse el sentido de la propiedad en términos modernos de su rentabilidad en el crecimiento económico y el progreso social. En los países agrícolas, por ejemplo, las tierras productivas no solo pueden verse como propiedad individual al margen de su trascendencia social. Debe buscarse un equilibrio entre el interés individual y el colectivo bajo el consenso y el respeto democráticos. Es posible pensar en fondos nacionales con apoyo internacional para modernizar y democratizar la propiedad agrícola (por ejemplo, la compra de tierras productivas para proyectos económicos rentables con la participación de organizaciones de base). Sin embargo, tal vez, lo más lúcido sea ver las funciones de la propiedad. No se trata tanto ser el dueño de ésta como lo que ésta puede generar a la sociedad. Es preferible que la tierra sea productiva y genere riqueza aunque esté en pocas manos, a que no lo haga estando en muchas. La democratización no es necesariamente la mejor opción. El punto en el tapete es la función social de la propiedad. De lo que se trata es que la riqueza producida de la forma más eficaz sea distribuida socialmente. Y esto invoca la política: estado y sociedad civil. Sin controles y leyes sociales, la producción dejada a su libre curso, tenderá a generar desigualdad. No hay mecanismo automático en la sociedad

capitalista para generar una distribución social de la riqueza. La empresa capitalista es un excelente instrumento para lograr el crecimiento económico, pero no para transformarlo en justicia social. Algo similar se aplica a la propiedad en la empresa industrial.

Debe recordarse, además, que en el nuevo orden histórico los temas medulares no estarán asociados a la propiedad de la tierra sino más bien a la propiedad intelectual y la generación de nichos económicos con alto valor agregado por el uso del conocimiento y la amplitud de las destrezas y habilidades laborales. Esto coloca el papel de la propiedad agrícola y la industrial también desde ya en otra perspectiva, tanto porque los inversionistas más inteligentes se concentrarán en iniciativas económicas de nuevo tipo (con sustento tecnológico) y dejarán de valorar con el mismo criterio la propiedad de la tierra, como porque el tipo de trabajador del nuevo contexto no estará orientado a la labor agrícola. Para la democratización social económica en el nuevo escenario histórico será más rentable invertir en formación y educación técnica y generar estímulos para la gestión empresarial basada en destrezas y conocimiento, que destinar los mismos recursos a comprar y distribuir la propiedad de la tierra. Claro, todo depende del nivel de desarrollo de cada país y sus posibilidades económicas.

En el nuevo orden mundial realizar este tipo de reformas preservando la estabilidad política y el régimen democrático constituye un gran reto, pero solo será posible abordarlas con credibilidad y autoridad políticas. De nuevo, no son posibles objetivos tan delicados sin el concurso de los organismos civiles de base y un apropiado marco político democrático y social.

Son muchas las acciones específicas que puede hacer una política consciente del desarrollo y lucha contra la pobreza: reforma del crédito, reconversión de la economía informal en formal, promoción en la organización y asociación de las pequeñas empresas para mejorar la competencia (cooperativas, etc.). A manera de ejemplo: sin pensar en el esquema de los subsidios al crédito, el Estado puede brindar un apoyo básico decisivo para el desarrollo del crédito. Los criterios clásicos de la banca comercial no suelen ser apropiados para este tipo de créditos, y la experiencia ha conducido a usar las reglas de los prestamistas "del barrio" (el Banco Grameen de Bangladesh y el Rakyat de Indonesia parecen ser un ejemplo). En esto el apoyo económico, institucional y legal en la reducción del riesgo plantea reformas de importancia. El punto aquí es que el Estado con o sin respaldo internacional pueda crear los mecanismos para asegurar económica y financieramente el crédito. No necesariamente con la distorsión de los intereses o subsidios encubiertos que torpedean la salud financiera, pero sí por otros medios posibles: fondos directos de apoyo, seguros internacionales especiales, etc.

Hablemos con otras palabras mayores: no es posible tener éxito en un proyecto de desarrollo social sostenible sin una fuerte política gubernamental de apoyo a la educación, salud y a la construcción de obras de infraestructura, así como estímulos productivos que beneficien a los sectores más débiles. Por más coparticipación de la sociedad civil, organizaciones de base no gubernamentales, muchos de esos objetivos exigen un respaldo económico muy fuerte por parte del Estado. Bien dice Renate Schubert:

"Cabe tener en cuenta que una de las dos estrategias centrales a las que alude el Banco Mundial y que consiste en brindar prestaciones sociales básicas en el área de salud, planificación familiar, alimentación o educación primaria exige una mayor erogación de fondos públicos. La segunda estrategia fundamental basada en un mejor aprovechamiento de la fuerza laboral de los pobres acompañados de mejores oportunidades de ingresos y

más posibilidades de acción, en cambio, no exige un mayor esfuerzo económico del Estado. Los elementos característicos más relevantes de esta segunda estrategia son alicientes propios del mercado, instituciones sociales y políticas, infraestructuras y tecnologías adecuadas. El aspecto principal es el cambio estructural y no el gasto.”<sup>21</sup>

La realidad, sin embargo, es que ambas estrategias planteadas por el Banco Mundial suponen amplios gastos públicos. No es fácil imaginar cómo países con modelos y oportunidades de desarrollo que por décadas han ofrecido atraso, corrupción, pobreza, puedan en periodos cortos sanear su macroeconomía, hacer crecer su democracia y, al mismo tiempo, invertir grandes cantidades en infraestructura, caminos, salud y educación. Si algunos pocos países se preocuparon por eso en las décadas anteriores les podría ir un poco mejor, pero la realidad es que sin un substancial concurso internacional es difícil que el mundo subdesarrollado pueda apuntarse muchos éxitos a su favor.

En las consideraciones anteriores no hemos resaltado un asunto de gran relevancia: el papel de las mujeres. La experiencia internacional es cristalina: las acciones hacia el desarrollo se ven altamente beneficiadas si en ellas se le brinda a las mujeres un lugar prioritario. (Un dato en este sentido: las mujeres de las familias pobres usan una proporción entre 80 y 100 % de sus ingresos para la familia, mientras que los hombres usan del 40 al 90 %). Invertir recursos (educativos, en salud, económicos, etc.) en las mujeres debe incorporarse como un elemento importante en las políticas hacia el desarrollo social del conjunto de la población.

La promoción de leyes de igualdad real para las mujeres es un objetivo importante para crear un fundamento jurídico apropiado y ofrecer mayores oportunidades de acción a las mujeres. Pero además del marco legal es esencial su ejecución real, y también la conciencia cultural que lo permita. En esto el papel de las organizaciones de mujeres es vital. No hay estrategia de progreso social que pueda ser exitosa sin la relevancia de las mujeres; puesto de otra forma: *el desarrollo llevará rostro de mujer o no será nunca desarrollo.*

### **La educación posee un papel central**

En este punto de nuestro discurso deseamos colocar en relieve la importancia de la educación y la cultura en el progreso de los pueblos. Y para eso lo más conveniente es establecer la perspectiva más general. Algunos han pensado, por ejemplo, que la economía ha sido el motor de la historia y que el resto de estratos y factores sociales han sido subproducto de ese desarrollo. Sin duda, la organización de la vida material y económica ha sido importante en la evolución de las naciones. Por supuesto que hay que tomar en cuenta la economía a la hora de estudiar la evolución social; pero esta merecida importancia no puede subestimar el papel de otros factores sociales en la historia, porque de esa manera se desvirtuaría su sentido. Por ejemplo, las ideas constituyen una de las variables más decisivas de la sociedad y son, al mismo tiempo, un factor clave a la hora de interpretar las estrategias de desarrollo. La creación de ideas y los procesos para que éstas muerdan la realidad constituyen un factor fundamental de la historia. Por supuesto que no pensamos en ideas o formas como Platón o en la Idea de Hegel (que colocaba las ideas en un plano en el cual la “idea absoluta” era el motor de la historia), pero sí debemos mencionar que las ideas y la cultura han sido y siempre serán factor central en el progreso de una nación. ¿Y qué más cerca de las ideas y su materialización que la educación?

La educación es precisamente un mecanismo central para formar los valores, las actitudes, proyectos necesarios en la construcción del progreso. La educación produce la formación que los individuos y la sociedad requieren para avanzar en el plano intelectual y espiritual. No es la educación simplemente una consecuencia de las reglas económicas o los mecanismos de las clases dominantes para mantener explotados a la mayoría de los ciudadanos, la educación y la cultura establecen medios para la creación y la realización de proyectos e ideas, la utilización del conocimiento y la cultura, y para la definición de acciones hacia el desarrollo social y nacional.

Es a través de la educación de una sociedad que es posible crear la crítica racional, las destrezas y la formulación de estrategias de progreso. La educación, entonces, ya sea formal o informal, pública o privada o ciudadana en general es el medio probablemente más importante para crear los fundamentos espirituales y cognoscitivos que una estrategia de desarrollo supone.

A través de la educación es posible acceder y materializar los cambios decisivos de nuestra época, y esto es trascendental en la discusión de las estrategias nacionales de desarrollo, porque los objetivos de la educación no se realizan en ritmos históricos de corto plazo; todo lo contrario, los procesos educativos toman tiempo y la evaluación de sus virtudes, sus éxitos y fracasos demandan paciencia en una sociedad.

No podría enfatizarse más la educación que cuando tomamos en cuenta la característica del momento histórico que vivimos. Si de la Edad Media surgió una sociedad que puso énfasis en las ciencias, el conocimiento y su utilización para el control de nuestro entorno, debe repetirse que después de la Segunda Guerra Mundial y aún más todavía en los últimos 20 años este factor social ha pesado con mucha mayor fuerza; la historia de la humanidad en los siguientes años llevará su impronta de una manera aún más radical: definirá como nunca el destino de las naciones y los individuos.

Probablemente el mejor lugar para valorar el papel de las ciencias y la tecnología es en su asociación con la educación. El uso de la tecnología en las empresas, en el Estado y la sociedad civil en general, solo puede realizarse de una manera edificante (léase con impacto social sostenible) sobre una base educativa y cultural sólida. Y no se puede decir algo muy distinto de la misma *creación* de ciencia y tecnología. Es decir, se puede generar y usar conocimiento científico, incluso de mucha calidad, de una manera particular y aislada en un país. Esto siempre será positivo. Pero crear una economía, un Estado y sociedad civil con un componente altamente sofisticado en ciencia y tecnología, en su generación, adecuación y uso inteligente, requiere procesos educativos y culturales muy agresivos colocados en varios plazos históricos.

Educación, cultura y conocimiento constituyen el alma de las estrategias de desarrollo capaces de proporcionar progreso social e individual. ¿Cómo invertir en estas dimensiones sociales dentro de una nación en la que reclamamos urgentes como la vivienda, la salud, el agua potable son cotidianos? Esto constituye un complejo reto en los planes de desarrollo. Pero no por complejo y difícil se puede subestimar su trascendencia y postergar indefinidamente acciones en este territorio. Aquí es importante la colaboración internacional.

## **La reforma en paz**

En las páginas anteriores hemos planteado el reclamo de reformas políticas y sociales de mucha envergadura para algunos países. Sobre esto es fundamental establecer nuestro marco de partida: es imprescindible buscar la *reforma en paz*. En

ocasiones las naciones han requerido acciones especiales, revoluciones y violencia para la solución de sus problemas. ¿Cuántas veces la intransigencia, la amenaza y la agresión no han inspirado las hazañas heroicas de los seres humanos? Acuñaadas en las páginas más importantes de la historia de los pueblos, es cierto, la confrontación y la acción revolucionaria han sido a veces necesarias y constituyen una dimensión épica de la historia humana. Sin embargo, la violencia, la confrontación y la revolución por más que puedan ser necesarias para la resolución de amplios problemas políticos, siempre termina desgarrando la vida nacional por décadas y generaciones. Es inevitable que la confrontación y la guerra civil dejen huellas por mucho tiempo y dejen heridas en el tejido social difíciles de curar y de recuperar. La experiencia histórica es muy clara, el recurso a la violencia civil no puede ser más que la excepción en la historia de un pueblo.

Los énfasis y los esfuerzos deben ponerse en aquellos dispositivos de paz a la hora de abordar los problemas y las contradicciones de intereses en una sociedad. Y permítaseme decir que por desgracia ha habido y habrá ideologías que promueven el dispositivo violento, la confrontación y la revolución como el método *a priori* imprescindible para la solución de los problemas sociales. Para estas actitudes dogmáticas lo que se valora es la acción épica y las grandes hazañas, y lo demás poco vale; son vistos con desprecio aquellos pequeños actos anónimos imperceptibles que van añadiéndose unos a otros creando un camino de bienestar. Seamos claros, se puede acudir a la violencia civil organizada cuando gobernantes inescrupulosos o sectores sociales miopes o mezquinos provocan una situación que la mayoría de la población no puede sostener, pero aun en estos casos sería siempre necesario buscar los mecanismos civiles menos traumáticos, hasta donde sea posible la *reforma en paz*. Las dificultades de resolver pugnas étnicas, religiosas o sociales no deben favorecer la *cortoplacista* resolución violenta: ganar una guerra y establecer una *pax* en beneficio de un sector. Los procedimientos en la resolución de conflictos, a pesar de los reveses sufridos, han ido progresando. En esto existe un reclamo internacional ineludible. La política de eliminar ejércitos nacionales y la reducción drástica de la venta de armas militares son objetivos que cada día cobran más relevancia internacional en la búsqueda de las condiciones para favorecer la reforma social en paz.

Las palabras claves son consenso y tolerancia como instrumento político-social en la búsqueda del *pathos* colectivo y éstos, más que a un dispositivo político, aluden a una forma de vida, de estructuración de la actividad colectiva en todos los terrenos. El consenso y la tolerancia sociales son el principal mecanismo para la construcción del progreso de una nación y, por eso, deben abarcar todos los estratos de la acción humana. Esto tiene que ver mucho con las estrategias de desarrollo. No es posible pensar en un proyecto o en una estrategia nacional de desarrollo al margen de un consenso fundamental de los protagonistas fundamentales de una nación; y una de las dimensiones más importantes en la instrumentalización del consenso es la ley, el conjunto jurídico que define la acción colectiva y el respeto y apego a este cuerpo de leyes. Este marco jurídico debe recoger el interés y el universo necesarios para cada sector social, y debe asumir y establecer la tolerancia en los diferentes estratos de la vida social.

Si el conjunto de leyes es insuficiente o resulta injusto, entonces lo que procede es la reforma. No quiere decir esto que el progreso social sea un asunto técnico, de evaluación, constatación, codificación mecánica de leyes y reformas, porque las reformas de las leyes y los procedimientos conductuales deben corresponder al movimiento real de la sociedad y, por eso, ser ellos la expresión de necesidades e

intereses. Pero el consenso y la tolerancia son el corazón de la convivencia democrática y en paz. La democracia debe verse no solo como el ejercicio de la libertad individual y colectiva sino, también, como un medio para la resolución de los problemas colectivos y la construcción de sus proyectos de desarrollo. La democracia no es entonces un mero dispositivo de elección de gobernantes, sino una forma de vida cuya alma es el consenso, la tolerancia, el respeto y la reforma en paz.

En lo anterior hemos asumido el progreso como una posibilidad, y en esto debemos ser enfáticos para entender nuestro análisis. Es una posibilidad y no una premisa inevitable en la historia humana, ni en la historia de un pueblo. En el siglo XIX, la idea de *progreso inevitable* participó en todas las grandes ideologías que construían sistemas sociales y esta idea se filtró en el siglo XX, hasta que probablemente las dos Guerras Mundiales del siglo XX cambiaron la percepción mayoritaria acerca del mismo, su violencia y destrucción desencadenaron pesimismo y frustración durante décadas. Pero la "verdad" es: no existe nada que pueda asegurar el progreso de la nación.

### **La importancia de la sociedad civil**

En términos nacionales una reforma social que implique una amplia satisfacción colectiva supone una relación especial entre el papel del Estado y la sociedad civil. Dijimos antes que era importante la credibilidad y autoridad política de un gobierno y de las instituciones estatales a la hora de trazar una estrategia de desarrollo. De la misma forma, no es posible que políticas estatales se desarrollen sin el apoyo de la sociedad civil, es decir, ésta debe participar, actuar y fiscalizar, engendrar, coadyuvar políticas gubernamentales. Sin la sociedad civil activa y articulada ampliamente no es posible pensar en una estrategia de progreso sostenible en el largo plazo.

Durante décadas tuvimos en buena parte de América Latina modelos de desarrollo estatistas que entraron en crisis, en buena medida producto de la ausencia de la actividad y la fiscalización por parte de la sociedad civil. En el momento en que el Estado comienza a convertirse, ya en términos generales, en tirano sobre el resto de las acciones de un pueblo, las consecuencias históricas puestas en un caso extremo pueden ser nefastas. El ejemplo vivido en el mundo comunista es elocuente en relación con esto. Esto establece un punto de partida. Sin embargo, esta elección no es suficiente para poder enfrentar, no en términos abstractos sino prácticos, los problemas que hoy tenemos por delante. Podemos afirmar la importancia de la reducción de la intervención estatal, en la medida de que cualquier intervención estatal de una u otra forma limita la acción de los individuos, pero, al mismo tiempo, es necesario reconocer la trascendencia del Estado como recurso colectivo fundamental para regular las contradicciones sociales y los conflictos regionales que se dan en el seno de un país. El Estado, al mismo tiempo, debe ser un organismo al servicio del conjunto social y una entidad que logre poner orden y el establecimiento de un sistema de convivencia general que refleje con tolerancia el consenso de la ciudadanía. El Estado jugará siempre un papel importante para el desarrollo de sectores de la sociedad en la gestación de proyectos productivos, culturales y educativos. Es decir, aunque afirmamos la importancia de mantener al Estado como un subproducto de la sociedad civil, controlado por éste y sus organismos, no pensamos que el Estado no deba ocupar un papel preponderante en la definición y especialmente en la ejecución de cierto tipo de estrategias que socialmente nos damos en una colectividad democrática. De lo que se trata es buscar un equilibrio adecuado que le permita al Estado jugar un papel de beneficio para la ciudadanía y nunca convertirse en un obstáculo o traba en el progreso

de las iniciativas individuales. ¿Cuál debe ser esta intervención del Estado para que resulte positiva en el conjunto de la nación? Precisamente éste es uno de los asuntos más difíciles de resolver, puesto que convoca alternativas políticas, ideológicas, modelos de ingeniería social, a veces antagónicos y diferentes experiencias culturales.

No existe una respuesta *a priori*, universal, aplicable en todas las latitudes. Como no es posible una fórmula universal, lo conveniente es una actitud amplia, flexible, práctica, lo que se puede llamar "*nominalismo social*": con lo que busco emular la actitud de la famosa *navaja de Occam* en la reducción de los entes universales, pero esta vez ya no en el conocimiento sino en la vida social. Se debe poseer una óptica histórica para entender que a veces la intervención estatal debe ser una y a veces debe ser otra. Es decir, lo fundamental es adecuar la esfera de intervención del Estado a las condiciones históricas y nacionales precisas en las que se vive. Es probable que en ciertas circunstancias algunas acciones estatales sean correctas y apropiadas para un país, y también es perfectamente probable que en otro momento esas mismas acciones se conviertan en un freno para el desarrollo del país. Se impone el análisis concreto de la situación concreta. A veces hay que acelerar, a veces frenar, a veces a la derecha y a veces a la izquierda; a veces, también, hay que cambiar de auto.

Entonces, la premisa metodológica que habría que valorar aquí es aquella que reduce al mínimo posible la intervención del Estado en beneficio de la libertad individual y colectiva, pero al mismo tiempo que esa esfera debe ser perfectamente definida en función del beneficio de la sociedad civil, *en un momento histórico y en condiciones nacionales específicas*. El papel del Estado siempre debe comprenderse como histórico, concreto y, por ello mismo, siempre *temporal*

El Estado debe ser fuerte para poder establecer los lineamientos directivos de la sociedad, y garantizar las condiciones básicas de los diferentes estratos sociales; sí debe ser fuerte para poder buscar el equilibrio social que permita un desarrollo armónico de la nación. Lo que fue otra de las paradojas sociales: en el mismo modelo "estatista" de los países del Tercer Mundo cuántas veces no fue éste débil para controlar los desórdenes y el atropello por parte de muchas compañías privadas. Ya sea por medio del soborno de funcionarios políticos, del clientelismo electoral, o por la simple ausencia de leyes apropiadas ¿cuántas veces no prevaleció el interés privado de unos cuantos frente al interés público? Si en un servicio público como la distribución del gas, las empresas comercializadoras (como monopolio) agreden al consumidor ¿no debe el Estado ser suficientemente fuerte para imponer el interés público? O cuando la calidad del servicio público de autobuses no es solo mala sino que pone en peligro la vida de los usuarios (porque no se le da mantenimiento a las unidades) ¿no debe el Estado ser fuerte para defender el interés de la población? No está tan lejos la época en Costa Rica cuando los *gamonales* obligaban a sus jornaleros a vender su voto, o, también, cuando las compañías internacionales de electricidad y telefonía solo ofrecían servicio urbano porque era el único que daba ganancia ¿no era necesario un Estado que garantizara el derecho libre al sufragio y el servicio de electricidad y telefonía a todos en la ciudad y el campo? Y los impuestos necesarios para el progreso colectivo y las obras de largo alcance ¿quién sino el Estado deberá poseer la fuerza para hacerlos recaudar? Nuestra conclusión parece una paradoja: un Estado fuerte con autoridad, credibilidad, sin corrupción, pero además que afirme la sociedad civil. ¿Es ésta otra quimera? ¿Cómo se puede lograr?

Antes de seguir nuestra línea de pensamiento, y para librarnos de malentendidos: *fuerte no quiere decir grande*. Debe tener el tamaño que le permita realizar sus funciones.

Dejemos en claro nuestra posición: la única alternativa en el largo plazo para asegurar el progreso en una colectividad debe fundamentarse en la fortaleza de la sociedad civil. Las posibilidades de desarrollo sostenible son directamente proporcionales a la fuerza y capacidad de la misma, y solo ahí debe definirse el papel del Estado. También es cierto que se requiere políticas públicas gubernamentales que promuevan la producción y el crecimiento económico, y que también establezcan dispositivos equitativos y reduzcan la desigualdad social. Evidentemente un Estado débil no podría realizar políticas de este tipo. Pero, al mismo tiempo, todas estas políticas sólo pueden tener éxito en la medida de que integren amplia y profundamente los organismos de la sociedad civil. Cuando el Estado se desliga de la sociedad civil y establece objetivos propios, autónomos, se abre el espacio para la corrupción, el desencuentro social, la inestabilidad, la ausencia de autoridad política y la ausencia de gobernabilidad. Estas políticas gubernamentales necesarias deben guiar la conducta de la sociedad en su conjunto y deben ser respetadas, acuerpadas y sostenidas por el conjunto del país; definidas en plazos diferentes y en armonía con una sociedad civil activa representan el corazón para el éxito de una estrategia nacional de desarrollo. No vamos a llegar a nuestro destino, si el conductor del vehículo no sabe con certeza la carretera y no establece un plan de marcha, pero a la vez tampoco avanzaremos si no participan los pasajeros avisando de las curvas imprevistas o empujando cuando la batería no respondió, o chequeando que el conductor no se vaya por mal camino. A esto me refería cuando mencioné la necesidad de una relación doble o recíproca de cooperación, fiscalización y control entre el Estado y la sociedad civil. Bueno pero de nuevo ¿cómo lograr esto?

En primer lugar se requiere un marco jurídico que coloque al Estado y a la sociedad civil en el papel que deben jugar. El Estado debe fiscalizar, controlar, concertar, estimular, trazar perspectivas y no necesariamente sustituir a la sociedad civil en actividades en las que ésta posea la capacidad para hacerlo. Y cuando el Estado deba sustituirla, será *temporalmente*, con plazos definidos. De la misma manera, la sociedad civil debe fiscalizar y controlar al Estado, y esto invoca implacablemente el dispositivo democrático. Todas las funciones del Estado deben considerarse *servicios* a la sociedad civil y ésta debe poseer el *poder* de controlar la forma y la calidad del servicio. La sociedad civil es el gran cliente del servicio estatal, y debe poder controlar su calidad permanentemente. El paso democrático que aquí llamamos es la sustitución inmediata de los funcionarios del Estado. Es decir, la posibilidad de elegir y remover los funcionarios públicos de manera ***directa y permanente*** por los sectores sociales a los que concierne el servicio. No solo en la representación política general, que es un servicio específico del Estado, sino en toda la administración estatal en todos sus niveles. Esto es: un *control social* efectivo, directo y permanente de la gestión estatal. Se requiere para esto un orden jurídico apropiado y la madurez de la ciudadanía para llevarlo a cabo. Esto obligaría en la mayoría de naciones a modificaciones importantes en la forma de nombramiento (plazos, lugar de las decisiones, requisitos, etc.), en el monitoreo de funciones (tribunales sociales, protocolos justos), y también en las características de la estabilidad laboral de los funcionarios estatales (por ejemplo, las inamovibilidades que antes sirvieron porque protegían del vaivén político, deberán cambiar). En síntesis, la consigna sería: *Estado fuerte bajo control social*.

El Estado, en la más amplia perspectiva histórica, deberá debilitar su poder en razón proporcional al fortalecimiento de la sociedad civil; y esta solidez estará asociada a la educación y la cultura.

## Las posibilidades de la reforma económica y social en el contexto actual

En la mayoría de países de América Latina, en las décadas pasadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se tuvo modelos de desarrollo que, aunque fueron capaces de dar respuesta a algunos problemas presentes en la estructura social y nacional de épocas previas, resultaron a la larga socialmente ineficaces: generaron corrupción, amplio desorden financiero, proteccionismo inadecuado, ineficiencia productiva, retraso tecnológico y normalmente una política antiexportadora que les impidió ocupar un mejor lugar en la economía mundial.

Fue importante en los años 50 la ideología de la sustitución de importaciones en el Tercer Mundo, impulsada por Raúl Prebisch, un economista argentino que presidió durante muchos años la *Comisión Económica para la América Latina*. Este modelo de crecimiento que implicaba altas tarifas y cuotas sobre las importaciones del mundo industrializado y establecía compañías apoyadas por los gobiernos para fabricar lo que anteriormente se importaba ha sido abandonado de una manera consistente. Mientras que en los 80 o los 70 había pocas naciones en desarrollo que rechazaban esta estrategia, hoy en día el Sur en general ha empezado a orientarse hacia la exportación. Esto tiene serias implicaciones en la economía mundial.

Las soluciones planteadas para corregir este tipo de modelo de desarrollo han supuesto drásticos cambios macroeconómicos, reducción del Estado y redefinición de sus funciones, reformas financieras fuertes, una política aduanera diferente y una aproximación exportadora.

Una pequeña digresión: la dialéctica entre proteccionismo y crecimiento económico no se resuelve de una manera unívoca, pero sí podemos decir que todo depende del punto de partida o el momento de desarrollo del que se esté hablando. Para países menos desarrollados la protección de su mercado es importante. Para los más industrializados esta protección no lo es tanto. Lo importante para el progreso es el sesgo exportador de la economía. Durante décadas en América Latina se combinó el proteccionismo con una política no exportadora y éste fue el problema.

Sin embargo, estas soluciones macroeconómicas -lo repetimos- también han generado un amplio costo social: desempleo, pobreza, ampliación de brechas sociales, disminución de presupuestos de solidaridad social, desprotección de sectores productivos. Lo que deseo ahora subrayar es que este costo social ha sido *una carga*. *En el largo plazo* no es posible preservar indefinidamente un costo social de la magnitud que han implicado estos cambios drásticos, si se quiere aspirar al progreso nacional sostenible. La inestabilidad política y social es una de las consecuencias posibles de este impacto social pero, también, se trata de algo más profundo: amplias capas de la población se vuelven incapaces de producir y, especialmente, participar en los niveles que un mercado moderno requiere. Es decir, además de consideraciones éticas este asunto posee dimensiones económicas. La conclusión: si se mantiene o se aumenta el costo social éste se vuelve una traba para el progreso en el largo plazo.

¿Cómo puede ser corregido ese costo social si las medidas macroeconómicas son necesarias, pero no existen normalmente suficientes recursos dentro de un país para cubrir las deficiencias del modelo de desarrollo anterior? ¿Cómo cubrir, por ejemplo, los desaciertos de la política financiera y de las políticas sociales manejadas con criterios económicos y financieros equivocados? La respuesta no parece ser otra que la presencia del influjo de la ayuda internacional. No es posible cubrir el costo social de los ajustes macroeconómicos en los países en desarrollo sin el concurso internacional orientado específicamente a resolver el impacto en aquellos proyectos y programas de solidaridad

social. Por eso el éxito de una estrategia de desarrollo nacional, si bien depende de la voluntad local, también depende del concurso internacional. Nunca antes esto ha sido tan evidente y es, precisamente en escenario internacional que hoy vivimos, en el que se insertan las posibilidades positivas o negativas de los planes de reforma social y desarrollo humano y sostenible. Sin la colaboración internacional, sin el compromiso de la comunidad de las naciones, el costo social de las reformas macroeconómicas que deben hacerse para corregir los desarrollos económicos equivocados del pasado sólo pueden provocar la confrontación, la violencia y la inestabilidad política y social o, y al mismo tiempo, la miseria, la pobreza, el retroceso. Cualquiera de estas implicaciones que predominen sólo puede significar una barrera para el desarrollo sostenible.

Volvamos a la tierra: podríamos todos estar de acuerdo con la necesidad del apoyo externo pero ¿cuánto de éste se requiere? ¿Son suficientes los fondos prestados por el FMI y el Banco Mundial en los convenios o los recursos adicionales que éstos implican? ¿Bastan los fondos internacionales oficiales de asistencia?

Estos asuntos nos obligan a introducir en el análisis las posibilidades del concurso internacional en el desarrollo de la reforma social en paz en el mundo subdesarrollado.

## TERCERA PARTE: EL CONTEXTO HISTÓRICO

El fin de la Guerra Fría abrió un nuevo orden histórico que debe comprenderse bien para permitir definir estrategias de desarrollo.

### La nueva época

Los años 70 y 80 presenciaron un planeta dominado por el conflicto Este-Oeste, la Guerra Fría y el poder de los aspectos ideológicos en la definición y resolución de múltiples problemas internacionales. Para muchos jóvenes de hoy ese mundo ya no existe ni siquiera como imagen o un recuerdo, y, si su curiosidad no es muy grande, probablemente serán incapaces de explicar la relación entre lo que hoy viven y ese cercano mundo que ya se esfumó. 1989 será visto a los ojos de la historia mundial como el punto de partida hacia una nueva etapa histórica. La caída del comunismo soviético resume este momento, pero como veremos no es lo único en el tapete histórico. La caída del comunismo fue la de un modelo social, económico y político, pero, más que ello, de planteamientos intelectuales e ideológicos que dominaron durante mucho tiempo la historia política. El nuevo contexto histórico observa la supremacía del mundo occidental y sus valores; la victoria de los Estados Unidos y sus aliados europeos y la afirmación como valor central de la libertad individual y la democracia representativa. Todos éstos son valores de nuestros tiempos, para bien o para mal.

El conflicto Este-Oeste y la dinámica de aquella época oscurecieron la comprensión y, también, la solución durante muchos años de una serie de problemas sociales, políticos y económicos y fueron soporte para la creación de muchos otros. Aunque no es una realidad inmóvil y se mueven tendencias y fuerzas contradictorias todavía, la vuelta al modelo comunista es prácticamente imposible. Regímenes como los de Cuba y China es probable que puedan sobrevivir durante varios años más, incluso muchos años más, pero su sentido histórico y su influencia son ya, implacablemente, *cosa del pasado*. De hecho, el mismo modelo social chino ya no es exactamente comunista. Es un híbrido de economía capitalista y política comunista en transición y cambio; que seguirá lo que ya es un modelo "asiático" tradicional: agresiva economía capitalista hacia la exportación con gobierno autoritario.

### Implicaciones de la caída del comunismo

La caída del comunismo soviético tiene una repercusión mundial extraordinaria no sólo en términos de apertura democrática y ampliación de la libertad individual y colectiva sino también en términos económicos. Debemos colocar en su justa dimensión esta situación: si incluimos a China dentro del proceso de cambio, estamos hablando de *más de un tercio de la población mundial* que ha pasado de un régimen comunista hacia regímenes que aunque están en proceso de transición están orientados hacia el capitalismo. Esto no puede dejar de tener consecuencias globales.

Una de las consecuencias que trajo la caída del comunismo fue la pérdida de una ideología que unificaba a diferentes países con amplias diferencias entre ellos. El comunismo significó un enemigo común. Al desaparecer este enemigo las diferencias salieron a flote: por un lado los nacionalismos de naturaleza étnica, religiosa o política, y, también, los intereses locales y regionales de varias esquinas del planeta. Es decir, la caída del comunismo ha supuesto tendencias hacia la disrupción y fragmentación;

globalización y fragmentación son dos fenómenos simultáneos de una misma situación histórica.

## **El papel de la ideología**

Otra de las dimensiones del nuevo contexto histórico es que estamos frente a un mundo más práctico. Si bien las ideologías, creencias y opiniones nunca podrán desaparecer del individuo y de la acción colectiva, en este momento se enfatiza más la acción y hay más lugar para las definiciones y teorías que encuentran sentido práctico. Podríamos decir que de alguna manera los conjuntos de ideas constituyen cada día menos una traba y más un servicio para el progreso.

Hace años, decía un famoso intelectual norteamericano que la historia había muerto porque se había establecido con el colapso del comunismo el dominio completo de la ideas de libertad y democracia corporalizadas, según él, en el modelo representativo liberal de Occidente. En nuestra opinión nunca los resultados políticos y sociales a los que lleguemos serán definitivos. Es cierto que ha habido un avance en el progreso de la democracia y la libertad con la caída del mundo soviético, pero nada nos permite garantizar que el espectro del totalitarismo y el fantasma del fanatismo y del dogmatismo no rondarán la historia de nuestra especie. El signo del totalitarismo y el dogmatismo puede ser de izquierda o también puede ser de derecha, como en la Alemania Hitleriana, y ni ésta ni la otra pueden ser definitivamente excluidas del concierto de posibilidades que tenemos los seres humanos por delante. Es muy probable que no adquieran las dimensiones mundiales del pasado, pero para quienes deban sufrirlos siempre serán un infierno. Los crímenes en Bosnia, Nueva York, Palestina, Bagdad y el País Vasco así nos lo recuerdan. Lo único seguro es la incertidumbre; la conciencia y las acciones de los hombres son y siempre serán los únicos artífices de su presente y futuro, ya sea para progresar o para retroceder. Cualquier otra opción que establezca un final de la historia no es más que determinismo y a la larga negación de la libertad y de la naturaleza de la humanidad.

## **Esquemas neoliberales**

En el mismo plano ideológico: con el fin de la Guerra Fría se fortalecieron los esquemas que enfatizan los aspectos macroeconómicos y especialmente monetarios en el desarrollo social, vinculados con una reducción cuantitativa y cualitativa del Estado y la adopción de la bandera de la privatización *per se*. Para muchos países del Tercer Mundo las reformas neoliberales han ayudado efectivamente a eliminar buena parte de las distorsiones económicas de los modelos anteriores de desarrollo, pero también han subestimado objetivos de equidad colectiva, como hemos dicho antes: el economicismo y el monetarismo no son suficientes para guiar el progreso sostenible. La experiencia de los ajustes estructurales, por lo menos en América Latina, ha aumentado en general los índices de desocupación y de desigualdad social.<sup>22</sup> La evaluación objetiva de los programas de ajuste estructural desarrollados desde la década de los años 80 debe servir para redefinir las estrategias de desarrollo en el nuevo contexto.

## **Implicaciones económicas**

Vayamos a consecuencias económicas. Por ejemplo, al margen de los muchos defectos del mundo comunista, éste generó una mano de obra bastante bien educada y

preparada técnicamente. Las empresas capitalistas se han visto beneficiadas por la existencia de mano de obra barata, haciendo que el capital y las inversiones emigraran en una medida importante a los antiguos países comunistas. El bajo costo de la mano de obra en esos países presionó para bajar el salario en los países industrializados e, incluso, en los mismos países del Tercer Mundo.

De la misma manera, se ha dado un fenómeno de penetración de productos del viejo mundo comunista al mercado mundial, por ejemplo, en el mercado de granos. Para mencionar un solo país: Ucrania, al resolver su delicada situación política, podría ser una fuerte competencia para los productores de granos del mundo industrializado y de algunos países del Tercer Mundo. Lo mismo puede decirse del petróleo de la antigua Unión Soviética que hoy debe ser tomado en cuenta por las economías petroleras de la península Arábiga y de América Latina.

Otro ejemplo: los miles y miles de científicos y técnicos que fueron generados para la estructura militar soviética que desempleados o con salarios muy bajos han sido contratados en el mundo industrializado, debilitando los salarios de los científicos y profesionales de estos países.

Es evidente que la ex Unión Soviética seguirá teniendo un impacto en las industrias de recursos naturales y en la mano de obra científica y técnica. En la misma dirección, China tendrá un impacto especialmente en industrias donde lo que más predomina son las habilidades de niveles bajo y mediano. Ya los productos chinos en la industria textil, de calzado y de componentes electrónicos han entrado a competir con fuerza impresionante en el mercado internacional, y su crecimiento económico asusta a todo el planeta.

## **La tecnología**

Mientras en los 70 y los principios de los 80 la tecnología ocupaba ya un papel preponderante en la palestra mundial, a finales de los 80 y en la década siguiente la transformación y el progreso han sido sinceramente revolucionarios. El impacto de las nuevas tecnologías, especialmente el desarrollo vertiginoso de la informática, la telemática y en general los medios de comunicación y de transferencia de información han constituido una auténtica revolución en sí misma. Las maneras extraordinariamente rápidas y novedosas de la información y su comunicación en la esfera planetaria han engendrado una nueva forma de entender y utilizar el conocimiento. Con progresos extraordinarios, la biotecnología, la ingeniería de materiales, la medicina y la farmacia, y la electrónica se añaden a esta revolución cognoscitiva y tecnológica.

Podemos decir, en síntesis, que en los últimos 15 o 20 años hemos vivido una *doble revolución*: en la geopolítica internacional y, al mismo tiempo, en la ciencia y la tecnología. Estas dos revoluciones nos han colocado de lleno en las características esenciales del siglo XXI.

Si estamos frente a circunstancias históricas y radicalmente nuevas, resulta imperativo readecuar todas las dimensiones de nuestra realidad nacional, es decir, debemos redefinir nuestros objetivos, fines, métodos, mecanismos y estrategias para poder lidiar con esta realidad. Pero sigamos describiendo las principales tendencias de nuestro contexto.

## **La mundialización**

Nadie puede negar que vivamos en un mundo interconectado de una forma extraordinaria. No se trata solamente de economía, sino de todo: conocimiento, cultura, arte, y sobre todo de una conciencia planetaria a la que contribuyen los medios de comunicación de masas y sus actuales posibilidades. ¿No vimos acaso las terribles escenas de las Guerras del Golfo en la sala de nuestros hogares mientras sucedían?

La globalización adquiere ahora una fase novedosa. Durante la Guerra Fría en Occidente se generó una economía globalizadora en contrapeso al mundo comunista. Más que eso, era un mundo completo. Pero la geopolítica dividía el planeta en dos partes. Con la caída del comunismo soviético, la división no existe y las interconexiones son completas a lo largo del planeta.

Aunque no todo sea economía, sin duda las dimensiones económicas juegan un papel decisivo en la globalización que vivimos.

### **Los bloques mundiales**

El paso de economías nacionales a una economía global no será un acto inmediato, sino que pasa por la creación de varios bloques mundiales. Los grupos dentro de estos bloques han ido orientando su comercio interno de una manera más libre. Los diferentes países tendrán que acomodarse dentro de cada uno de estos bloques. Algunos países en el Tercer Mundo ingresarán fácilmente en los próximos años y otros tendrán muchas dificultades para hacerlo. Por ejemplo, México ya tiene acceso a través del NAFTA, difícilmente los países del África del Norte podrán ser incorporados a alguno de los bloques existentes.

La existencia de tres bloques mundiales: la Unión Europea, Japón y sus aliados en el oriente y los Estados Unidos, Canadá y países americanos, empieza a definir el nuevo ordenamiento mundial de las naciones. De alguna u otra manera los diferentes países en el planeta tendrán que establecer sus orientaciones, sus preferencias y sus vidas en términos de negociación comercial, política y cultural en relación con estos bloques. Pasamos de un mundo *bipolar* a otro *multipolar*, aunque para Occidente era absolutamente polar: *made in USA*.

Será importante tomar en cuenta las diferencias entre los bloques mundiales existentes, especialmente para determinar sus perspectivas. No es lo mismo considerar la Unión Europea, en cuyo origen estuvieron esencialmente Alemania, Francia e Italia, países más o menos similares entonces en su desarrollo, que el bloque alrededor de los Estados Unidos, el NAFTA, que se ha establecido bajo su tutela y dominio implacables.

Para algunos tal vez la nueva realidad histórica solamente significó el triunfo de los intereses norteamericanos y el mantenimiento de una *pax* norteamericana. En parte esto es cierto, pero hay que dibujar una perspectiva mucho más amplia; estamos ante una nueva etapa en términos políticos, militares, ideológicos y económicos.

### **La competencia**

La competencia ha existido antes como parte constitutiva del desarrollo de la sociedad moderna desde sus orígenes y ha estado presente en la configuración de la realidad que tenemos por delante. Y de igual manera será decisiva en la configuración del futuro, pero *ahora* estamos hablando de una competencia en un contexto particularmente especial. La competencia entre los pueblos y los individuos a veces ha

llegado a ser desleal y cruel. Ha llegado a despreciar los valores más preciados de la humanidad pero, al mismo tiempo, ha sido componente especial del progreso.

Hoy en día el carácter de esta competencia debe ser comprendida perfectamente para adecuar la acción de las naciones a la misma. La competencia en esta ocasión más que política es económica, pero nadie debe olvidar cómo de la rivalidad económica han emergido muchas guerras, incluso mundiales.

Lo importante es que esto implica particularmente el predominio de un uso económico del capital y de los recursos materiales (frente a un uso geopolítico o ideológico que predominó durante la Guerra Fría). De la misma manera la tecnología se fortalece con dimensiones más económicas que militares.

### **Pérdida de soberanía**

La globalización implica la pérdida de poder de los gobiernos nacionales y las economías locales. Esto es inevitable, una vez que las fuerzas económicas transnacionales circulan sin obstáculos a lo largo del planeta, más que nunca, el espacio de decisión y gestión de los gobiernos locales disminuye. Esto es algo que se ha dado desde hace mucho pero que debe asumirse su intensidad en el futuro.

### **El conocimiento en el nuevo orden mundial**

Una de las características fundamentales del nuevo orden mundial viene dado por el uso y aplicación del conocimiento en el desarrollo económico en una escala nunca antes vista. Se ha ido pasando de una economía basada en los recursos naturales hacia otra basada en el conocimiento. Para que se tenga una idea: los precios de los recursos naturales han ido cayendo por lo menos en un 60% desde los años 70 hasta finales de la década de los ochenta, y se supone que en los próximos 25 años caerá otro 60%.

En estos momentos no es ni la disponibilidad de recursos naturales ni la disponibilidad de capital en un lugar determinado, lo que establece la posibilidad de una actividad productiva eficaz. Esto establece un cambio drástico sobre las ventajas comparativas de las naciones. Serán el conocimiento y las habilidades las únicas condiciones que podrán establecer las ventajas comparativas de una nación o una región sobre las otras.

Ya hemos vivido un proceso de traslado de las empresas que una vez fueron tradicionales del mundo industrializado hacia el Tercer Mundo, como el caso de las textiles: cuando aumentó la rentabilidad de otro tipo de productos y las textiles se convirtieron en mercancías de mano de obra intensiva, baja rentabilidad y bajo salario fueron trasladadas básicamente al Tercer Mundo. Ahora tenemos una ventaja para el mundo en desarrollo, porque cuando la acción económica está basada en la capacidad intelectual, y en el conocimiento, no importa que en un país no existan los recursos naturales para establecer la actividad económica, basta con que se generen las inversiones en investigación y desarrollo apropiadas y se establezcan las oportunidades de realización de las mismas. Claro, esto no se podrá hacer sin el esfuerzo y la visión a largo plazo de industrias y gobiernos en el Tercer Mundo, pero es una posibilidad que antes no existía. En el nuevo contexto esto establece simultáneamente oportunidades y retos.

### **Mundialización, destrezas y uso del conocimiento**

Sigamos con la economía. Una de las consecuencias de la globalización es precisamente que la actividad económica no tiene fronteras y que los capitales y las inversiones se dirigirán a aquellos lugares donde encuentren las mejores condiciones para desarrollarse. Una de estas condiciones son los salarios. Es evidente que será preferible invertir en un país con salarios más bajos que en uno con más altos pues éstos aumentan los costos de producción. Un ejemplo: las mismas Mercedes Benz y BMW, orgullosamente alemanas, han construido fábricas en Estados Unidos, y llegado a fusiones empresariales impensables en otro momento, en cierta medida porque los costos de mano de obra son más baratos allí que en Alemania donde existe una legislación social y salarios altos.

El mensaje es claro: la tendencia afectará también a los trabajadores de los países industrializados, el precio de la mano tenderá a estabilizarse, costando más o menos lo mismo en cualquier parte del planeta. En los países industrializados que han tenido salarios más altos la oferta de mano de obra más barata del Tercer Mundo o del mundo excomunista tenderá a bajar los salarios de los trabajadores de esos países. *Lo único que va a hacer diferencia en el precio de la mano de obra es su calidad, sus habilidades y sus destrezas.* En el largo plazo, aquellos países que concentren sus recursos en la formación de mano de obra altamente calificada y con amplias capacidades técnicas tenderán a obtener los mejores salarios en la escala internacional.

## **El nuevo rostro de la democracia**

Pero no todo es economía. A pesar de que muchos regímenes políticos que tienen mecanismos electorales democráticos ofrecen cierta fisonomía autoritaria, nadie puede negar la tendencia creciente al progreso de las instituciones democráticas. Esto se ha dado a pesar del deterioro en la credibilidad de muchos gobiernos y partidos políticos. Esto debe repensarse ahora y, de igual manera, el debilitamiento de los Estados y la creciente amplitud de los organismos de la sociedad civil constituyen un punto de partida para las nuevas estrategias<sup>23</sup>.

En la sociedad globalizada, inevitablemente, el sentido de la democracia cambia, puesto que existen mayores recursos para efectuar el ejercicio democrático de una manera más directa. Esto implica la posibilidad de reformas en la democracia representativa: más y más votantes podrían expresar sus creencias, opiniones y decisiones directamente que a través de representantes elegidos; y esto se da precisamente cuando hay una grave incredibilidad en los representantes elegidos en casi todas partes del mundo. Una contradicción. Todo dependerá de muchas variables sociales.

## **Los Estados Unidos**

Los Estados Unidos jugaron un papel de gendarme internacional anticomunista y con ese fundamento ideológico ayudó al desarrollo de países del primer mundo. Durante varios años, al caer la Guerra Fría, se dio una extraordinaria tendencia a debilitar la participación e influencia de los Estados Unidos en la política internacional. Por ejemplo en asuntos que fueron desde la reducción de sus aportes a los organismos internacionales (empezando por la ONU, el mismo Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Asiático, la AID, la Voz de América) o a la ayuda a países como Rusia, Grecia, o Irlanda. Sin embargo, el año 2001 fue decisivo en el devenir de esa

tendencia: el terrorismo mordió el corazón de los mismos Estados Unidos, y esto cambió el curso aislacionista que predominó por varios años. Los sectores más conservadores de la política de ese país, con George W. Bush, encontraron una razón formidable para tensar sus propósitos políticos en busca de un liderazgo norteamericano nuevo, que emulaba su papel de gendarme en la Guerra Fría. La invasión de Irak para acabar con el régimen tiránico y sanguinario de Hussein, decidida y realizada unilateralmente, fracturó la comunidad internacional, incluso en el corazón mismo de los principales socios norteamericanos durante la Guerra Fría. Más que eso: hirió dramáticamente la única organización internacional que tenemos capaz de avanzar hacia un gobierno internacional en la mejor perspectiva dibujada por Bertrand Russell.

Existe un liderazgo norteamericano pero establecido por la vía de las armas, no de la ideología y el interés colectivo de Occidente como antes, y por lo tanto se trata de un liderazgo fácil de cuestionar internacionalmente. La lucha contra el terrorismo, por ejemplo, no es suficiente fundamento ideológico para sostener ese liderazgo; entre otras cosas, la situación de los tres bloques socio económicos dominantes es diferente frente al terrorismo, y a las raíces que el mismo posee.

### **El crecimiento demográfico es siempre un problema**

No es producto del nuevo contexto histórico, sino del anterior, pero se amplificará por el comportamiento sociológico y la creciente longevidad: el crecimiento demográfico en exceso es contradictorio con la democracia y con el progreso del bienestar humano de todo el planeta. Los niveles más bajos de crecimiento demográfico se dan en los países industrializados y algunos que otros países visionarios del Tercer mundo y los crecimientos demográficos más elevados se dan en los países más atrasados. Esto sólo puede suponer que estos últimos países tendrán más dificultades para salir del atraso y la pobreza en los que se encuentran. Por desgracia, diferentes ideologías, desde políticas hasta religiosas, conspiran para detener el crecimiento demográfico en exceso en estos países.

### **Lo bueno y lo malo**

En el actual contexto los vicios de siempre siguen viviendo con nosotros: el individualismo egoísta en la escala personal, nacional e internacional. Desde un punto de vista económico y tecnológico la tendencia general que impera desde hace bastantes años es la que fortalece las fuerzas centrípetas concentrando tecnología y capital en pocos países. Esta tendencia es la que amplía la distancia entre los países desarrollados y los países atrasados. Por ejemplo: en 1960 el quintil de mayores ingresos de la humanidad recibía el 70 % del producto global bruto, el más pobre solo recibía el 2,3 %. En 1990 la situación ya era mucho peor: un 82,7 % para los más ricos y solo un 1,3 % para los más pobres<sup>24</sup>. Como ha dicho sobre nuestro tiempo el escritor Paul Kennedy: no ha existido en la historia de la humanidad un periodo de tanta concentración y centralización del poder (económico, militar, político, tecnológico, ...) en tan pocas naciones y en una población tan minoritaria del planeta. Tal vez el asunto no deba plantearse en términos socio psicológicos, sino más bien en conceptos económicos y políticos. Para los efectos, da igual. Si el proceso sigue por sí mismo, como siempre sucede en la sociedad capitalista, sólo puede aumentarse la desigualdad entre las naciones y reducirse las posibilidades de salir del atraso de muchos países.

Los últimos 20 o 25 años han visto un aumento en las desigualdades sociales internacionales no sólo en el mundo en desarrollo sino, también, en los países más avanzados.

## **Tendencias**

Todo esto señala que también existen poderosas fuerzas negativas en lo más profundo de la sociedad que vivimos. Si queremos resumir la situación actual: existe una cohabitación de tendencias negativas y tendencias positivas en la escala internacional. No debemos sobre enfatizar las tendencias negativas ya sea para pecar de críticos del orden mundial que vivimos, o para justificar ideologías y modelos de desarrollo ya superados. Lo que debemos hacer es interpretar el momento histórico, las tendencias existentes y trazar las perspectivas y las acciones que permitan mejorar la vida de los pueblos y los individuos. Lo cual podemos traducir como que es necesario definir mecanismos nacionales e internacionales capaces de debilitar las tendencias negativas de la sociedad moderna, para así hacer prevalecer los principios humanistas y solidarios frente al egoísmo individual.

El momento actual nos obliga a hacer un balance de lo viejo, de la trayectoria avanzada, de los aciertos y los errores que se han tenido; no se puede abordar la nueva fase histórica armados con las mismas categorías, conceptos, criterios y valores del pasado. Todo debe pasar a través de un tamiz que nos permita discernir acerca de lo bueno y lo malo, lo que sirve y lo que no sirve. Esto nos define una característica adicional del nuevo contexto, estamos en obligada época de reflexión, redefiniciones, readecuación a las nuevas condiciones.

## **Desarrollos desiguales**

No existen respuestas que nos permitan encasillar por medio de fórmulas abstractas o estrategias dogmáticas las tareas de las naciones en desarrollo en el contexto actual. Lo más sabio tal vez sea el contemplar siempre la existencia de múltiples mecanismos y diversas aproximaciones a los problemas y adoptar diferentes soluciones; no obstante, hay cosas que sí deben o sí podemos dar por sentadas. Lo que sí es cierto es que las reglas de la democracia liberal en la política y el mercado como "sancionador" en la economía, son premisas útiles que debemos tomar en cuenta para construir las estrategias de progreso de nuestra especie. No obstante debemos asumir, también como premisa, los límites y los defectos de esas reglas: dejados a su libre evolución el capitalismo y el mercado desarrollan las desigualdades más profundas, y de la misma forma también sabemos que si nos excedemos en los límites a los individuos y las naciones más ricas, aparte de ser algo difícil de lograr, tampoco aseguraríamos una mayor riqueza para todos. Debemos comprender que la historia ha establecido y probablemente establecerá siempre países con mayores desarrollos, países que irán adelante y otros que irán atrás. No podemos obviarlos aunque haya sido establecido por la fuerza de las armas, de la tecnología, o de la violencia comercial. Pasará mucho tiempo para que todas las naciones se muevan entre límites de riqueza justos, pero estamos en una coyuntura en la que el planeta posee la oportunidad para hacer avanzar la vida en esa dirección.

## **¿Un gobierno internacional?**

La destrucción de la Guerra Fría y de la mayor competencia armamentista y militar de la historia humana nos ha dado la posibilidad de llegar a acuerdos en materia de seguridad y colaboración inimaginables en la etapa surgida después de la Segunda Guerra Mundial.

Entre la primera cumbre en Helsinki en 1975 y la *Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación* que se dio en la cumbre de noviembre de 1990 en París, por ejemplo, emergió un nuevo mundo y tal vez debemos señalar la posibilidad de fortalecer las orientaciones mundiales hacia un gobierno internacional. Esa vieja quimera no está a la vuelta de la esquina, pero, a pesar de los actos unilaterales norteamericanos (como la invasión de Irak), estamos en un contexto que favorece ese tipo de objetivos; es decir, la nueva época abre posibilidades insospechadas en el manejo de los asuntos internacionales de una manera que no era posible pensar hace apenas 25 años.

Ya sea como una perspectiva de largo plazo o de una utopía calculada, asumir la bandera de un auténtico gobierno internacional y trabajar ya en ese sentido constituye un primer paso hacia su realización. El paso de la dimensión ideológica y volitiva hacia la política y social dependerá, por supuesto, de muchas mediaciones históricas.

Habrà que discernir con claridad los mecanismos y el tipo de institución internacional que jugará un papel decisivo en el nuevo orden mundial y habrá que establecer las definiciones fundamentales de esas instituciones.

Adelantando mi criterio, todo apunta hacia el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), no obstante su sentido, estructura y funcionamiento deberá cambiar de frente a las nuevas tareas. Por ejemplo, el papel del Secretario General y otros organismos claves que han estado subordinados a los intereses de las naciones poderosas (ya sea justa o injustamente en defensa de sus intereses económicos o de seguridad nacional). La reducción de la polarización internacional con sus implicaciones en la seguridad, ideología y política hace posible que la ONU pueda reconstruir sus definiciones y funcionamiento hacia un auténtico gobierno internacional.

El papel de todas las instituciones que emergieron después de la Segunda Guerra Mundial deberá ser reanalizado y replanteado. Con la destrucción del comunismo, organizaciones como la OTAN, por ejemplo, tenderán a desaparecer, tal vez no formalmente, pero en los términos en los que funcionó en las décadas pasadas bajo la dirección y la regencia de los Estados Unidos la OTAN no volverá a funcionar. Organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) deberán sufrir vigorosas modificaciones. Esto no quiere decir por supuesto, que esas modificaciones vayan a beneficiar en lo inmediato al mundo atrasado o a la América Latina en particular, lo importante a entender aquí es la extraordinaria coyuntura histórica que permite abrir opciones insospechadas hace algunos años.

## **La mundialización y las posibilidades de la especie**

Aunque la globalización mundial ponga en tensión la producción y el trabajo de los diferentes países, y esto signifique desventajas para algunas naciones y sectores sociales dentro de otras, también representa la posibilidad de una mayor coordinación y cooperación internacionales.

El mercado mundial y la competencia de las potencias va a seguir siendo el motor de la vida económica internacional. ¿Qué es entonces lo que se debe hacer? Inevitablemente todo conduce a buscar instrumentos para transferir de manera útil, inteligente y prudente una parte de la riqueza hacia el mundo en desarrollo. Esto último

se debe interpretar como el proponer acciones y estrategias de acuerdo a la experiencia y a la comprensión existentes en la escala internacional sobre los mecanismos del desarrollo.

Lo primero que dijimos supone varias cosas: ayuda asistencial para mejorar las condiciones en salud, alimentación, educación que los países pobres requieren en diferentes formas, pero también significa la búsqueda de mecanismos de inversión, de uso de capital que repercuta de una manera positiva en la vida social y productiva de estas naciones.

Las posibilidades de éxito de una política de *acción afirmativa internacional* se han ampliado considerablemente en este nuevo contexto histórico; antes en el medio de una polarización geopolítica y un fraccionamiento internacional totalizante, las posibilidades en esta dirección no eran muchas. Es como cuando una sociedad está partida con fracciones enfrentadas beligerante y radicalmente en todas sus dimensiones: no es posible una acción capaz de realizar justicia social, ni tampoco es válida una estrategia de progreso social porque las fuerzas beligerantes se desacreditan mutuamente. ¿Pero es esto posible? ¿Es la base para asegurar su factibilidad meramente económica? Si no lo es ¿cuáles podrían ser sus fundamentos?

Evidentemente, solo hemos señalado algunas características del nuevo orden mundial, pero nos parece que son importantes a la hora de definir y conceptualizar las estrategias de desarrollo<sup>25</sup>.

## CUARTA PARTE: EL INFLUJO EXTERNO

El papel del mundo desarrollado y las organizaciones internacionales en el progreso de las naciones más atrasadas, y en el combate contra la pobreza en el Tercer Mundo (y también, lo que a veces se olvida, en el Primer Mundo o en el exSegundo Mundo) es un ingrediente decisivo. Todo obliga a un balance de las políticas que se han dado en la etapa anterior y, sobre todo, a ofrecer una reconceptualización. No será posible avanzar si no se generan las condiciones políticas necesarias (tanto nacionales como internacionales). El desarrollo de las naciones y la reducción de la pobreza nunca serán el resultado de acciones meramente técnicas o económicas. Se requiere el consenso y la voluntad políticas en el más alto nivel.<sup>26</sup>

### La cooperación internacional en la picota

La colaboración internacional para el desarrollo se debe plantear en varias dimensiones. No se puede evadir el marco histórico político e ideológico que la sustentó en las pasadas décadas. Una de las dimensiones que a veces se olvida es que precisamente el comunismo fue la razón para fomentar una óptica globalizante en el mundo occidental. El comunismo obligó a las potencias capitalistas a una actitud defensiva y a buscar acuerdos y una ideología solidaria que le permitiera enfrentarse a su amenaza. Se dieron entonces alianzas militares y planes de crecimiento económico colectivo común. Los Estados Unidos habían salido de la Segunda Guerra Mundial prácticamente intactos, mientras que los principales países europeos habían visto sus economías y su infraestructura derrumbadas. Los Estados Unidos en el nuevo contexto anticomunista requerían “socios ricos” que les permitieran contrarrestar y detener el avance comunista. De alguna manera, las instituciones internacionales de la postguerra fueron moldeadas en este contexto ideológico; Alemania, Inglaterra, Francia, Italia, a pesar de haber estado en bandos diferentes durante la guerra, fueron colocados en una estrategia que buscaba el crecimiento económico capaz de financiar sus propias acciones de defensa militar para contener al comunismo.

Esto último es muy interesante: *la ayuda extranjera no existía antes de la Segunda Guerra Mundial*. Las potencias colonialistas como Inglaterra y Francia nunca tuvieron interés en apoyar el desarrollo de sus colonias; lo que les interesaba, por el contrario, era extraer el máximo de recursos de estos países. Pero, ya en el contexto de la Guerra Fría, se tuvo que crear la ayuda extranjera para obtener cierto desarrollo en los países del Tercer Mundo y así frenar el comunismo. No se olvide que en esta época muchos creían en los mecanismos socialistas como el único camino de progreso. No está de más recordar que en este sistema participaron países democráticos como países dictatoriales sin que se hiciera mucha distinción. Los regímenes dictatoriales de América Latina son un recuerdo de esto muy cercano para nosotros.

La cooperación oficial al desarrollo que se suele llamar Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) ha sido la contribución más estable del Norte hacia el Sur después de la Segunda Guerra Mundial. Esta en los últimos años ha entrado en una encrucijada y no parecen existir muchos signos en el sentido de que esto cambiará en los próximos años. Esto se debió en parte a problemas financieros en los países donantes pero sobre todo a un cambio en las prioridades del uso de recursos financieros y con un replanteamiento de la cooperación internacional.<sup>27</sup>

Ya sea debido a las dificultades económicas domésticas en los países del Primer Mundo (creciente competitividad), a los errores y mal uso de fondos por países

receptores o por nuevas filosofías de cooperación, esta reducción es un hecho de trascendencia<sup>28</sup>. Podemos decir que el flujo de capital entre Norte y Sur pasará menos por estos canales oficiales y cada vez más por los directamente privados. Los canales privados de capital poseen reglas orientadas por la eficacia de la inversión, es decir de la ganancia y no por aquellos de solidaridad social internacional. La colaboración internacional debe colocarse entonces en un marco más amplio, probablemente más definitivo.

Todo esto sucede mientras los problemas en torno a la pobreza y el desarrollo desigual de las naciones no se reducen significativamente. A pesar de los avances en la reducción de la pobreza logrados en los últimos 25 años, las dificultades siguen y el panorama es sombrío. Aproximadamente un 90 por ciento de la gente pobre en el Tercer Mundo se encuentra en el Sur del Asia, el África Sub-Sahariana, Indochina, Mongolia, América Central, Brasil y China.<sup>29</sup>

En realidad lo más atinado que debemos decir es que ha existido un desarrollo desigual. Un grupo de países asiáticos ha logrado altos niveles de crecimiento económico, América Latina posee un desarrollo muy vulnerable y la mayoría de países africanos están en muy malas condiciones.

El crecimiento económico, sin embargo, solo indica un factor social y tampoco hay mucha evidencia de un avance en la satisfacción social y el desarrollo humano.

## **Errores en la cooperación internacional**

El asunto no se puede evadir: la cooperación internacional y los fondos del Norte deben integrarse en una nueva perspectiva, y también deben ser corregidos los errores en la manipulación de los recursos suministrados. Nuevos criterios y conceptos deben crearse para definir un marco teórico en la cooperación adecuado al nuevo contexto histórico: la cooperación internacional jamás será efectiva si no es parte de políticas nacionales inteligentes, apropiadas y transparentes. No obstante, también es cierto que las correcciones y las reconceptualizaciones que puedan y deban hacerse no deben justificar una reducción de los recursos suministrados por los países desarrollados para la cooperación. Sin duda la calidad de la "ayuda" internacional debe ser objeto del análisis y la formulación de políticas alternativas, pero no debe usarse esa situación para excusar la reducción de fondos o la ausencia de voluntad para establecer políticas más agresivas para el desarrollo humano. No está claro que reduciendo la cantidad de la colaboración internacional se mejore su calidad.

## **El marco más amplio para la colaboración internacional**

La colaboración internacional no debe plantearse meramente en términos de la ayuda asistencial oficial del Norte hacia el Sur. Ya sea que aumente o no los problemas del desarrollo no se van a resolver con ella. Ni tampoco con los recursos que supone el FMI y el Banco Mundial. El asunto es complejo y hace referencia a esa interrelación esencial entre estrategia de desarrollo nacional y el influjo internacional adecuado,

No solo serían necesarios los recursos que se daban en la AOD, o los que permiten los acuerdos con el FMI o el Banco Mundial, sino muchos más para realizar una inversión de gran magnitud en las tareas de promover el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza internacional. Existen dimensiones de las políticas nacionales en que el apoyo económico exógeno es cuantitativamente muy importante: infraestructura (carreteras, puertos, telecomunicaciones, escuelas, hospitales, etc.) y

recursos humanos (educación, capacitación, servicios de salud, etc.). El asunto debe plantearse en los términos más amplios. El apoyo internacional debe ser más bien en el terreno del establecimiento de reglas de conducta internacional que permitan al Sur mejores oportunidades de progreso económico y social. A veces la asistencia será fundamental, especialmente en aquellos países más pobres, a veces será la oportunidad comercial lo más decisivo; dependerá de las etapas de desarrollo social en el que se encuentre cada nación.

Considero que, sin caer en simplificaciones excesivas, la cooperación internacional debe pensarse como algo parecido al espíritu de una *acción afirmativa*, como la que se ha realizado para propiciar el progreso de algunos sectores sociales o étnicos que se han visto marginados (por muchas razones) en el seno de un país. No se trata solo de brindar recursos directos y capacitación técnica, es algo a concebirse de una manera más general: un objetivo de la especie, como la defensa de la vida y el equilibrio con la naturaleza.

En síntesis: se trataría de abrir espacios económicos, tecnológicos, culturales, políticos y sociales, para la promoción del desarrollo sostenible y la reducción internacional de la pobreza.

## **La ayuda internacional**

¿Son posibles los compromisos globales? El Plan Marshall fue un ejemplo de compromiso global. Debe decirse que existe una gran distancia entre el volumen de dinero que se invirtió en el Plan Marshall en la posguerra, con el que se está invirtiendo actualmente en apoyo al mundo en desarrollo. Por ejemplo: el Plan Marshall supuso para los Estados Unidos un 2% de su Producto Interno Bruto.

En la actualidad ese mismo porcentaje significaría alrededor de 140 mil millones de dólares por año en ayuda económica. Sin embargo, ahora los Estados Unidos sólo transfieren 8700 millones de dólares en ayuda económica y comunitaria, y 5300 millones en ayuda militar; en total esto hace como un 0,3% de su Producto Interno Bruto.<sup>30</sup>

La colaboración internacional debe colocarse en un marco más amplio al existente. Son más determinantes las acciones internacionales aparte de los fondos directos o recursos técnicos que apuntarían en esta dirección. Por ejemplo: el establecimiento de un sistema internacional de comercio conducido con esta óptica, un sistema financiero internacional que incorpore reglas flexibles y condiciones adecuadas para el desarrollo.

Es posible fomentar medios internacionales de seguridad financiera para favorecer y estabilizar el flujo de capital y la inversión hacia los países menos desarrollados, o recursos para que estos flujos puedan en el país poseer un impacto positivo hacia el desarrollo social. Es posible un sistema internacional<sup>31</sup> en torno al desarrollo tecnológico que permita una efectiva transferencia y estímulo hacia las naciones más atrasadas.<sup>32</sup>

Todos estos posibles marcos internacionales con reglas y leyes precisas (corrigiendo los errores del pasado y debidamente contextualizados) deben verse como pactos internacionales.

Nadie se llame a duda, en todo esto tocamos el territorio de la empresa privada, y no puede obviarse el asunto: mucho del desarrollo del Sur dependerá de cómo actúe el capital internacional. Es necesario buscar mecanismos internacionales que sostengan acciones económicas rentables para las empresas y también apropiadas para las estrategias de desarrollo de los países.

Aunque el capital esté asociado a personas, no se puede pasar por alto que constituye uno de los factores decisivos del desarrollo económico. Y también posee dimensiones que trascienden a sus dueños, que lo colocan en el territorio del interés colectivo. Se debe compatibilizar los derechos del individuo con el interés colectivo, aunque siempre en el marco de la democracia representativa y del mercado.

## **El capital**

La discusión sobre el manejo del flujo de capital es importante en los proyectos de desarrollo con una vocación de solidaridad social. ¿Es necesario el capital extranjero en países en desarrollo? El capital como riqueza acumulada ha sido y es un instrumento fundamental para el crecimiento económico. Es parte de la ecuación, indudablemente. El problema es que este capital ha estado atado a las reglas del capitalismo, donde la competencia, la urgencia de la acumulación creciente y la exclusión son características centrales de su más íntima naturaleza. Eso es un primer punto.

El capital no es, sin embargo, algo estático. Cambia en su tamaño, en la forma como se crea, en los terrenos donde actúa y en su relación con otros factores económicos. Tenemos en esta época nuevos y formidables mecanismos de creación de capital, cuyas características específicas no son iguales. La tecnología asociada a la información y la comunicación, por ejemplo. Las mismas leyes del capitalismo, por otra parte, obligan a una acción constante de inversión que estimula el cambio. Y algo muy relevante: su lugar relativo entre otros vectores del desarrollo y de la creación de riqueza se ha visto modificado en las últimas décadas (frente a la tierra, el trabajo, el conocimiento). ¿Implicaciones? Por ejemplo, todo empuja, incluso, a apostar a la creación de capital y subrayar el lugar de las actividades que lo pueden crear (conocimiento) o usar con mejor beneficio nacional, apostar a sectores dinámicos de economía de acuerdo a las características de cada país (por ejemplo servicios) y delimitar el terreno y las condiciones de participación del capital (no todo tipo de inversión de capital es rentable nacionalmente y, lo que es muy importante, no todos los capitalistas son iguales). No se trata de un debate abstracto ni de apriorismos dogmáticos. En cada país y momento histórico el protocolo debe establecerse de manera concreta. Este es el marco más amplio donde se debe colocar la actitud racional hacia el capital dentro de la perspectiva de una estrategia de desarrollo humano. Veamos algunos aspectos específicos.

¿Cuánto debe limitarse o gravarse al capital? Si bien no se puede dejar por la libre la participación del capital extranjero (deben existir objetivos sociales, todo dentro de lo posible en un escenario), también hay que cuidar el lugar de las regulaciones y cargas sociales; esto es así porque si no se establecen con equilibrio el capital huye hacia los lugares de menor costo social y con menores regulaciones, y esto afectaría indiscutiblemente las mismas políticas de solidaridad social de un país (para empezar, disminuyen los ingresos fiscales). La ausencia de capital disminuye las posibilidades en los sistemas de solidaridad social del país. Hay que tomar en cuenta todas las variables que entran en el juego. En esa ecuación los factores competitivos de un país pesan.

Sobre todo esto, sin embargo, debe existir una visión internacional y política: la forma de romper con el síndrome esencial de las leyes del mercado que hacen fluir el capital a lugares más "baratos" es avanzar en un marco internacional; un marco que permita definir, por ejemplo, límites al precio de la mano de obra, impidiendo que ésta sea demasiado baja; o que potencie mecanismos internacionales de apoyo a la inversión y al flujo positivo de capitales; o, de la misma forma, logrando acuerdos

internacionales para el establecimiento de sistemas de legislación laboral y políticas solidarias sociales similares en todos los países. Esto equilibraría los precios de la mano de obra y regulaciones, y no haría de la política social una variable tan vulnerable. Claro, estamos hablando de un marco internacional que no existe, pero tampoco existe la regulación económica estrictamente nacional que fue típica de las épocas pasadas, estamos en una situación de transición.

### **La doble moral**

En un mismo orden de cosas, para nadie es un secreto que la política económica de muchas naciones desarrolladas poseen una doble moral: por un lado prescriben políticas de liberalización para las naciones atrasadas (reducir barreras arancelarias, etc.), y por el otro mantienen políticas proteccionistas para sus empresas (cuotas, subsidios etc.). El asunto es tan simple como la apertura de los mercados. La *Ronda Uruguay* del GATT y la actual *Organización Mundial del Comercio* (OMC) que emergió en el año 1994 tocaron el asunto de la reducción de tarifas y cuotas, pero no las reglas globales del juego económico internacional. ¿Quién le pone el cascabel a Francia o a Japón con sus mercados altamente protegidos, o simplemente por comprar tan poco al Tercer Mundo? Ni siquiera los Estados Unidos han podido resolver su problema con Japón, un déficit comercial enorme. ¿Cómo el Sur va a lograr aumentar sus niveles de exportación si no hay mercados suficientes en el Norte? La última reunión general de la OMC en Hong Kong en el 2005, por ejemplo, reveló que las principales potencias económicas no están todavía dispuestas a reducir sus subsidios agrícolas más que dentro de una lejana perspectiva.

A pesar de los reveses, o la lentitud en este proceso, se debe buscar acuerdos bilaterales y multilaterales que presionen a los países desarrollados a abrir los mercados sensiblemente importantes para los países en desarrollo.

### **Objetivos en el desarrollo global**

¿No es posible pensar en una estrategia de desarrollo internacional que asuma objetivos en la generación de relaciones internacionales económicas y sociales más equitativas? En esto volvemos a un asunto capital: debe existir la *autoridad internacional* que permita imponer transparencia y equidad en las acciones de las naciones. Esto exige voluntad política y compromiso ético en un nivel extraordinario del que tal vez nuestra especie no disponga.

No es difícil ver las opiniones de arriba como quimeras. Pero esto debería condicionar todas las dimensiones de las relaciones internacionales. Estamos en un momento en que es posible pensar en ahorrarle a la humanidad muchísimos sufrimientos y caminos sin salida si las naciones adoptan un marco de fines universales y con sustento en valores éticos y humanistas<sup>33</sup>. Estas "quimeras" surgen del criterio de que el desarrollo humano sostenible debería constituir el principal objetivo de las naciones en el actual contexto histórico, y existen medios para avanzar en esa dirección.

### **Las organizaciones internacionales**

Esto de los organismos internacionales es importante. No se puede olvidar que los orígenes del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por ejemplo, establecieron funciones que nada corresponden a las que actualmente desarrolla.

El Fondo Monetario Internacional fue originalmente orientado a la generación de préstamos para las naciones industrializadas; hasta finales de los noventa ninguna nación industrializada había requerido estos préstamos. Los préstamos que ofrece hoy al Tercer Mundo son claramente insuficientes, lo evidenció la crisis de México en el año 94. El FMI es incapaz de aportar recursos que equilibren el flujo hacia afuera de capitales que se pueden dar en un país. Por otra parte, en sus funciones como guarda y administrador de ajustes estructurales tampoco parece que haya logrado tener el éxito necesario para el mundo en desarrollo.

En el caso del Banco Mundial, su función era financiar la infraestructura pública de los países. Esta óptica cambió por varias razones que no vamos a tocar aquí y ahora lo que hace es esencialmente otorgar préstamos al sector privado. ¿Cuál es el sentido de un banco internacional público que financia el sector privado?

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son instrumentos deficientes y no adecuados para el nuevo contexto.<sup>34</sup>

Otra de las limitaciones de estos organismos es que fueron moldeados por los Estados Unidos, cuando éste tenía el poder económico y la supremacía política internacional como para jugar ese papel. En estos momentos las modificaciones que requiere el sistema comercial internacional inevitablemente reducirían el papel de los Estados Unidos en correspondencia con el actual estado de su economía en relación con la economía internacional. Puesto en otros términos: este sistema comercial estaba basado en Estados Unidos como un polo y ahora debería estarlo en un sistema multipolar con relación a los bloques mundiales existentes y tomando en cuenta una óptica más democrática.

Todo se concentra, sin embargo, en las Naciones Unidas: el reto histórico es ascender hacia una organización internacional con mayor peso político y eficacia en la búsqueda de la solución de los problemas internacionales. Aunque no pueda borrarse de la noche al día que la ONU ha expresado las relaciones de fuerza emergentes en la última posguerra mundial, existe una tendencia y una importante posibilidad de avanzar hacia un "gobierno" internacional. Una de las expectativas con relación a un fortalecimiento de la ONU es en el sentido de abrir mejores posibilidades para poder sostener políticas internacionales más equitativas para todas las naciones y favorecer el desarrollo y la reducción de la pobreza. Algo así como que exista el poder político capaz de debilitar la doble moral y los intereses mezquinos locales y nacionales sin una perspectiva mundial. Las reformas políticas y organizativas que esta perspectiva supone pueden considerarse, también, como ocasión para que los diferentes organismos que la componen se reformen en concordancia con las reconceptualizaciones de sus funciones en el actual contexto histórico. En particular, con los organismos que se dedican a promover el desarrollo y la disminución de la pobreza en el mundo. En cuanto a esto debería adecuarse la organización a la idea del desarrollo y la reducción de la pobreza como una estrategia global integrada que involucra muchas variables: económicas, políticas, educativas, ambientales, culturales, técnicas, etc. y colocado en el nivel de prioridad y trascendencia que le corresponde.

La relevancia política internacional de los asuntos económicos y de desarrollo humano solo podrá obtenerse si la ONU los coloca en el más alto nivel. Hasta el momento, el predominio de las dimensiones militares y de seguridad de las naciones ha sido lo decisivo.

El espíritu de una acción afirmativa de dimensiones múltiples de carácter internacional, solamente sería posible con el consenso y la voluntad políticas internacionales, en especial de los países desarrollados. Por eso, buscar por todos los medios que se llegue a un convencimiento semejante es una tarea muy grande que exige ofrecer razones que permitan ver la rentabilidad para estos países. La realidad de estar "en el mismo barco",<sup>35</sup> impide negar que el incremento de inestabilidad, enfermedad, drogadicción y la inseguridad nos van a afectar a todos en todas partes. No es posible encerrar al "Norte" en burbujas aisladas. ¿Cómo detener la migración latina a los Estados Unidos, o la migración africana a Europa? Indiscutiblemente, la única opción es mejorar las condiciones de vida en América Latina y en África. ¿Cómo detener la destrucción ambiental de los bosques tropicales? Evidentemente, dando opciones de desarrollo que no obliguen a un uso inapropiado de los recursos naturales y del bosque tropical en particular. El equilibrio ambiental es necesario para todos. Si la drogadicción y el narcotráfico son un problema que afecta a los países desarrollados, pues de lo que se trata es de dotar a la población en los países productores de droga, de otras actividades económicas y otras condiciones sociales que permitan una verdadera alternativa a la producción de droga. La colaboración es importante. Pero, y esto es tema de investigación, es necesario buscar mecanismos internacionales que fomenten la acción económica, cultural, educativa y social en el Sur que también implique una retribución para el Norte. La colaboración internacional no debe asumirse simplemente en un solo sentido, porque en el momento actual los problemas tanto en la pobreza, el desequilibrio ambiental, la drogadicción, como en la confrontación social, por ejemplo, afectan no sólo a los países en desarrollo, sino a la comunidad de las naciones en su conjunto. Es imprescindible la colaboración internacional para la resolución de problemas que independientemente del origen nacional que puede tener su solución sólo en la esfera internacional. Para los países del Sur la procura de su progreso está asociada también al esfuerzo mundial para la solución de problemas generales. Lo que está en juego además del desarrollo de naciones específicas es el destino de la especie en su conjunto y nadie en ningún lado del planeta debería olvidarlo.

### **Las conferencias internacionales y las propuestas de desarrollo internacional**

Las declaraciones de la *Conferencia de Copenhague*<sup>36</sup> hace más de una década podemos decir que fueron apenas un punto de partida (a pesar de la ausencia de compromisos más concretos) en términos ideológicos generales, que no pudieron abrirse camino hacia un verdadero compromiso práctico (con agenda y cronograma).

Si se hubiera querido, con base en la *Agenda 21* de la *Conferencia de Río*<sup>37</sup>, y los compromisos de Copenhague, se podría haber trabajado hacia adelante. Desgraciadamente, se ha dado una contradicción entre aquel discurso general de Río y Copenhague, y la realidad práctica de los fondos internacionales para la colaboración y especialmente con la actitud de algunos de los principales países desarrollados. La *Cumbre de Copenhague*<sup>38</sup> debe reconocerse como una reunión internacional relevante en la lucha por el desarrollo humano sostenible pero, también, demostró, al igual que la historia de los últimos años, que no existen todavía consenso y voluntad políticos para darle a esta tarea mundial el lugar que le corresponde.

Desde hace más de una década se han dado varias propuestas para obtener recursos para el desarrollo que han sido reelaboradas en los últimos años. Por ejemplo, el llamado Pacto 20:20 para mejorar los recursos financieros destinados al desarrollo

humano: la idea era dedicar un 20 % promedio de los presupuestos nacionales de los países en desarrollo<sup>39</sup> a las cuestiones del desarrollo humano básico y 20 % de las asignaciones de la ayuda de los países desarrollados a las metas de prioridad humana. Ese pacto planteaba el concepto de responsabilidad compartida: tres cuartas partes de las contribuciones serían hechas por los países en desarrollo y una cuarta parte por los países donantes. Otra propuesta: usar el "dividendo de paz" debido a la reducción de los gastos militares mundiales que se dio entre 1987 y 1994<sup>40</sup>, se trataba de imponer una meta que era hasta el 2005 de reducción de los gastos militares de alrededor del 3 % anual, y establecer una relación entre la reducción de gastos militares y el aumento en gastos sociales. Este propósito, totalmente válido, no tuvo mucho éxito desde el final de la Guerra Fría. También: gravámenes e impuestos a transacciones de importancia mundial o a emisiones de contaminantes. Por ejemplo, gravar los movimientos internacionales de capital especulativo, como había sugerido James Tubin, Premio Nóbel de Economía.

Ha habido muchas otras propuestas para la obtención de recursos, como por ejemplo en relación con los fondos de las deudas bilaterales (y multilaterales en cierta medida), para que, bajo organización, control y fiscalización internacionales, se destinen a los programas del desarrollo y reducción de la pobreza, operativa con un sustento político, económico y técnico efectivo y real.

Ya sea con recursos como los planteados arriba o no, para organizar y coordinar las acciones en el nuevo momento crece la necesidad de instrumentos en el seno de la ONU para asumir las decisiones en el más alto nivel, no solo en cuanto a amenazas internacionales (como las mencionadas antes) sino sobre las cuestiones básicas de la pobreza mundial, el desempleo, la seguridad alimentaria, la migración internacional y el nuevo marco para el desarrollo sostenible. Esto último implica un cambio de la *Carta* de las Naciones Unidas, para lo cual se requiere una dosis enorme de voluntad y acuerdo políticos.

## **QUINTA PARTE: LAS PERSPECTIVAS**

¿Será posible avanzar en objetivos semejantes en el actual contexto histórico? A pesar de los discursos que se han exhibido, la desaparición del conflicto Este-Oeste no ha supuesto compromisos del Norte para un desarrollo internacional equitativo. Durante la Guerra Fría la ayuda de las grandes potencias para el desarrollo social de ciertas regiones del Tercer Mundo tuvo siempre un carácter claramente político conectado a la seguridad del Norte: el Plan Marshall, la creación de la Comunidad Europea, las estrategias nucleares y las alianzas militares, control de exportaciones estratégicas, intervenciones políticas y militares en el Tercer Mundo.<sup>41</sup> ¿Cuál es el interés político de la ayuda extranjera ahora?

### **Mundialización y exclusión**

El comportamiento de las principales potencias desarrolladas no ha permitido que los “dividendos de la paz” fueran destinados a la lucha contra la pobreza y por el desarrollo humano internacional<sup>42</sup>, y está claro que no existe una voluntad política para realizar cambios profundos en el sistema económico y financiero internacional a favor de esos objetivos mundiales. Los signos apuntan a una concentración de los recursos en la fortaleza económica y social de estos países (que compiten entre sí), y no en la ayuda internacional. En el mejor de los casos, esta ayuda se daría para paliar los focos de inestabilidad más evidentes (guerras) o de emergencia trágica (hambrunas, desastres, etc.). Hay una tendencia muy fuerte para que la acción internacional se dedique exclusivamente a buscar detener los males del subdesarrollo que pueden afectar al mundo desarrollado: enfermedades contagiosas, terrorismo, migraciones, guerras locales, desequilibrios ecológicos, etc. De hecho, la tendencia favorece que la ONU se oriente hacia estos asuntos exclusivamente, lo otros asuntos (los de relevancia) para el desarrollo mundial se discuten y deciden en las reuniones de los “G-n”. Las posiciones localistas y nacionalistas se han visto fortalecidas en los últimos años, en perjuicio de una preocupación por los problemas mundiales de fondo. Debe reconocerse: la globalización está acompañada de serias tendencias hacia la disgregación, fragmentación focalizada<sup>43</sup> y hacia la exclusión social nacional e internacional.

### **En el Norte y en el Sur**

De la misma manera, la competencia de los países desarrollados que ha sucedido en el nuevo orden mundial es tan alta que ha implicado cambios estructurales en algunos de los mismos países desarrollados, especialmente Europa y Canadá. Estos cambios han supuesto también un costo social inevitable. Después de la Segunda Guerra Mundial los países europeos lograron dotarse de amplios programas de solidaridad social y una amplia gama de beneficios para su ciudadanía. Evidentemente, todos estos programas han supuesto erogaciones económicas importantes. En los últimos años, la tendencia en estos países ha sido la de disminuir esta inversión y trasladar recursos a los planes de crecimiento económico, es decir, debilitar la solidaridad social en aras del crecimiento económico. Esta ha sido la receta: buscar en el posicionamiento económico la clave de la estructura de sus recursos. En estos países con sociedades civiles fuertes y desarrolladas reducciones drásticas en los planes de solidaridad social se han dado pero no con la intensidad que muchos hubieran querido,

en el futuro todo dependerá de muchos factores; pero sin lugar a dudas la respuesta colectiva de los ciudadanos por impedir reformas en esa dirección será una variable de importancia en los siguientes años; es decir, no está claro que en Europa y Canadá los ciudadanos estén dispuestos a debilitar sus beneficios y planes de desarrollo sociales, y hasta cierto punto poseen la capacidad organizativa y política para imponer restricciones a orientaciones gubernamentales en ese sentido. Aun así las leyes de la economía son muy fuertes y el destino de una amplia legislación social estará asociado a su capacidad productiva.

En otros países, como en el Sur, las posibilidades de obtener o no perder programas sociales dependerá mucho de su capacidad de encontrar los nichos económicos que les permitan un mayor crecimiento y progreso social y, entonces, de sus estrategias de desarrollo nacional, aprovechar las tendencias positivas de la época en cuanto a las ventajas comparativas (por ejemplo, el uso del conocimiento) y crear la mística y disciplina colectivas para el progreso. Pero, como hemos repetido en este trabajo, no será esto posible en una escala amplia mundialmente si se preserva un orden internacional desventajoso para el Sur, en el cual el Norte no asume un compromiso y una voluntad en el fondo éticas para sustentar una política de progreso efectivo del mundo en desarrollo.

No parece posible en el corto y mediano plazos una colaboración internacional basada en un pacto general para que cada país determine y disponga de una cuota para sus propios programas *internos* de solidaridad social y otra para un sustancial fondo internacional para el desarrollo. Si los países de Occidente aportaban una cuota para impedir el avance del comunismo ¿por qué ahora no pueden aportar una cuota para el desarrollo internacional? Los recursos existen, sin embargo y a pesar de los importantes aspectos positivos del escenario internacional en el que vivimos, no parece que estemos ante un plazo corto para lograr una acción afirmativa internacional real y sustancial. En los próximos 20 años en el Sur algunos pocos países lograrán escalar en su crecimiento económico y podrán mejorar su calidad de vida (si se dotan de programas de solidaridad social), pero lo más común será el desgaste, debilitamiento y pauperización de cada vez mayores fracciones de su población (aunque no tanto de procesos de inestabilidad y violencia, confrontación y revoluciones).

La coyuntura histórica posee, entonces, tendencias contradictorias (como siempre sucede en cada época<sup>44</sup>). Los progresos en democracia, tecnología, economía o cultura que vivimos internacionalmente no deben hipostasiarse, deben colocarse en las fronteras que impone la historia y en un contexto que no puede estar bañado simplemente por el optimismo. La empresa universal por el desarrollo humano sostenible y contra la pobreza constituye un reto titánico que es, sin embargo, ineludible. Su éxito o fracaso dependerá no solo de la voluntad de los gobiernos e instituciones internacionales, sino de la fuerza que posean la lucidez, voluntad y acción de quienes en el planeta tengan la conciencia y el compromiso con estos fines de la especie en su conjunto. Es decir, no porque el cielo posea nubarrones nos debemos de inhibir de enfrentar las tareas.

## ¿Qué hacer?

¿Cuál es la estrategia posible para el Sur? Respuesta: *múltiple*. Primero: buscar posicionarse en la economía mundial sobre la base de sus ventajas comparativas, usando las condiciones favorables de la nueva economía (conocimiento). Segundo: buscar ingresar o establecer alianzas en los bloques mundiales existentes. Tercero:

generar alianzas en el nivel horizontal en el Sur (regionales y bilaterales). Cuarto: mientras se realizan las acciones para el posicionamiento económico, buscar todos los mecanismos de presión internacional para lograr el avance de una acción afirmativa internacional. La acción diplomática en los diferentes organismos internacionales es más que fundamental. En síntesis: ocupar el máximo disponible de espacios en la arena internacional favorecida por el contexto de la posguerra fría.

Debe haber claridad: es indispensable finalizar urgentemente las reformas macroeconómicas, y también aquellas políticas y sociales, necesarias, con todo y su costo social, para poder tener las condiciones locales que permitan posteriores acciones de mayor trascendencia histórica en el momento en que se abran mejores circunstancias en la esfera internacional. En esto es necesario reducir hasta donde sea posible el costo social y siempre asumirlo colectivamente con el consenso mayoritario en cada país; son imprescindibles los *pactos nacionales*, con honestidad y credibilidad.

Es perfectamente posible ganar batallas contra los proteccionismos y favoritismos que el Norte fomenta, y abrir espacios a los productos del mundo en desarrollo, eliminar barreras y privilegios. No todos los países del Norte están en la misma posición, hay intereses contrarios y fisuras que pueden aprovecharse. Pero además, todo esto es posible de debatir y pelear en las actuales organizaciones internacionales con un mayor éxito probable que en el pasado. Ya hay ejemplos de acciones exitosas.

La colaboración y el influjo internacionales son decisivos en la reforma social y en los planes estratégicos de desarrollo humano en el Sur, pero esta colaboración internacional no será -aunque debería serlo- el producto de la magnanimidad y la valoración ética de las naciones más desarrolladas del planeta. La colaboración internacional será producto de muchas variables, entre ellas una vigorosa y lúcida política internacional de los países atrasados.

Misiones espaciales de ciencia ficción nos demuestran que poseemos la capacidad, las piernas, los brazos y las manos, para cruzar el espacio estelar y conquistar mundos desconocidos, y también para desterrar el hambre, la miseria y asegurar un destino más feliz para todos nuestros conciudadanos. Y sin embargo, la pregunta sigue haciendo cimbrar nuestra conciencia: ¿además de las piernas, los brazos y las manos, tendremos el corazón y la mente para hacerlo? Comenzamos este ensayo con el señalamiento de una paradoja viviente entre las potencialidades y las ausencias presentes en esta fase de la evolución de nuestra especie. No podemos dejar de darle fin sin una valoración explícita: de la Guerra Fría al nuevo orden histórico ha habido progreso. Todos los pasos en la vida poseen *a la vez* signos positivos y negativos, y la paradoja o más aun la contradicción es inevitable en uno u otro nivel; es parte de la naturaleza humana. Lo importante es, sin embargo, el sentido, la dirección y la resultante de las fuerzas que concurren en el paso histórico; aunque paradójico y contradictorio hemos avanzado. Los retos ya no son los mismos y las vocaciones y las causas deberán encontrarse a sí mismas en una nueva perspectiva. Si bien no hay ideologías globalizantes para dirigir la *real politik*, siempre son posibles las banderas que afirman los valores del individuo y la ética humanista. Esto es más trascendente y siempre nos ha acompañado. En estos años, el reto mayor es el de poder garantizar el corazón y la mente para permitir que el siguiente momento histórico, aquel de las nuevas generaciones, represente para la humanidad otro paso hacia adelante.

## NOTAS

---

1. En los años setenta (y desde antes) predominó un enfoque basado en el concepto de "necesidades humanas básicas", que proponía fomentar los servicios sociales de salud, educación vivienda, agua potable. Véase Streeten, Paul y Burki, S. J. "Basic needs: Some Issues", *World Development*, Vol 6, No. 3, 1978, pp 151-160. Este esquema no se llegó a implantar plenamente en la práctica de la cooperación, debido a la oposición de mucha gente en el Norte y en el Sur.
2. Véase Schubert, Renate: "La pobreza en los países en desarrollo: concepto, magnitud, consecuencias", *Contribuciones*, N. 3, 1995, Buenos Aires Argentina, pp. 7-32. La versión original fue publicada en H. B. Schäfer (ed.) *Armut in Entwicklungsländern*, Ducker & Humbolt, Berlin, 1994.
3. El economicismo marxista fue derrotado en su versión política y social, pero no se ha derrotado todavía al economicismo capitalista típico de los valores neoliberales.
4. Theodore Panayotou, "Desarrollo sostenible y crecimiento económico", *Ciencia Política*, IV Trimestre 1994, Colombia, pp- 97-98, parte del libro *Ecología, medio ambiente y desarrollo*, Ediciones Guernika, México, 1993. Véase también Raczynski, Dagmar: "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Diagnóstico y enseñanzas de política" en Raczynski, D. (editora): *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, Santiago de Chile: CIEPLAN, 1995, pp.11-42.
5. La idea de que la prioridad era el crecimiento económico y que luego la riqueza creada por goteo caería hacia las capas más pobres de los países en desarrollo fue dominante entre los años cincuenta y sesenta. Véase: Freres, Christian y Ortiz, Laura: "La cooperación internacional y el desarrollo social latinoamericano", *Síntesis* No. 23, Enero Julio 1995, España.
6. Una de las razones que motivó el cambio de paradigma en la cooperación internacional del desarrollo hacia facilitar los ajustes estructurales fue la crisis de la deuda en los años 80. Véase Lewis, John: "Development Promotion: A time for regrouping" en J. Lewis y V. Kallab (eds). *Development Strategies Reconsidered*. Washington, DC: Overseas Development Council, 1986.
7. Debe decirse que la responsabilidad del problema social que acompaña los ajustes sociales también ha estado en los propios países, los cuales no han sabido cómo adaptar los esquemas de ajuste con acciones de distribución y desarrollo social. Véase por ejemplo: Bombarolo, Felix y Aride, Horacio (Editores) *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones FICONG, 1994.
8. (Conferencia Episcopal Latinoamericana). Citada en el artículo de Contreras, Carlos: "La pobreza y la cooperación internacional en América Latina", *Síntesis*, No. 23 Enero-julio de 1995, España; p. 160.
9. Esta posición fue sostenida por Francia, Japón y los países asiáticos de reciente industrialización en la *Cumbre de Copenhague*.
10. Como bien señala Fabián Repetto: "... cuanto mayor sea la solidez de la autoridad pública para regular el ámbito del mercado, que no significa obstaculizar la dinámica económica, mayores serán las posibilidades de poner en marcha exitosas políticas destinadas a enfrentar la pobreza". Repetto, Fabián: "La pobreza y sus impactos en la nueva relación economía-política; una perspectiva latinoamericana", *Síntesis*, No. 23, enero julio 1995, España., pp. 59-77.. p. 66.
11. El tema que aquí estamos planteando hasta cierto punto es el de la gobernabilidad intranacional. Este es uno de los asuntos más serios en las posibilidades de que un país pueda darse y aplicar una estrategia de desarrollo nacional.
12. Por ejemplo, "municipalizar" servicios estatales como la educación y la salud puede ser un auténtico desastre cuando los regentes de los municipios están asociados a corrupción

---

e ineficiencia administrativa, a clientelismo político. La descentralización necesaria no puede pasar por alto, tampoco, los requisitos técnicos de ciertos servicios públicos.

13. Como señala Julie Fisher: "Puesto que la mayoría de países del tercer Mundo no poseen circunstancias favorables y liderazgo excepcional, la proliferación de ONG's podría proveer el único medio -en el largo plazo- para debilitar los monopolios de poder". Fisher, Julie: *The road from Rio*, Westport, CT, USA: PRAEGER, 1994. P. 14.

14. Dos ejemplos de diferente magnitud: (i) a través de las ODB es posible favorecer la producción agrícola de la pequeña propiedad, haciendo que los productos lleguen a los consumidores urbanos más eficazmente: más directamente y con menores costos (reduciendo costos en distribución y transporte). (ii) Con una orientación apropiada hacia las organizaciones de base éstas pueden ser instrumento para favorecer el paso de las acciones en el mercado informal al formal; un medio para realizar las reformas a las leyes de la propiedad que siguen siendo en muchas partes un obstáculo para el desarrollo social (al no permitir la integración efectiva de la "propiedad" informal).

15. Esta es en mi opinión la principal conclusión de informe sobre la pobreza en Costa Rica de Seligson, Mitchell & Martínez, Juliana & Trejos, Juan Diego: *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, julio de 1996.

16. " ... las ONG's ofrecen algunas posibilidades, tanto en relación a movilizar recursos financieros y humanos, como en su metodología de trabajo que les permite llegar más a los realmente pobres. Además tienen un claro compromiso con el desarrollo social. No obstante, las ONG's no puede (ni deben) sustituir a las políticas de Estados, y el impacto de sus actividades es bastante modesto en la mayoría de los casos. Tienen el mismo problema de descoordinación que sufren los donantes oficiales, y hay pocas ONG's que hacen un seguimiento serio de sus proyectos, ni que pueden asegurar sus autosostenibilidad financiera a largo plazo". Freres y Ortiz: "La cooperación ...". Pp.. 193-194.

17. En la Conferencia de Rio en 1992 participaron 4000 individuos en representación de cerca de 1400 ONG's, también hubo un foro global paralelo con 25000 personas de 167 países. También las ONG's estuvieron presentes fuertemente en la Conferencia de Viena, y la de Población en El Cairo en 1994. Véase Spiro, Peter: "El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en el contexto internacional", *Ciencia Política*, II trimestre, 1995, Colombia.

18. Leftwich, Adrian: "Towards a model of the developmental state", *The Journal of Development Studies*, Vol. 31, No. 3, February 1995, pp. 400-427, London. U.K.

19. Las transferencias directas a los sectores específicos son preferibles a las indirectas que crean distorsiones en las finanzas y la economía locales. Tasas de interés subsidiadas y restricciones en los precios de los productos básicos no son beneficiosos en el largo plazo.

20. De Soto, Hernando: "El ingrediente que falta: lo que necesitan los países pobres para que sus mercados funcionen", *Revista INCAE*, Vol. VIII, No. 1, Costa Rica, 1994., p12.

21. Schubert, Renate. *Ibid.*

22. La reducción de los recursos estatales (muchas veces no convenientes) ha quitado recursos de los presupuestos destinados a los sectores más desprotegidos de la sociedad, sin que existan mecanismos alternativos para compensar las reducciones. La estrategia de crecimiento económico primero y luego desarrollo social y reducción de la pobreza, ha sufrido un deterioro en su credibilidad. (La realidad es que las experiencias deben evaluarse de manera específica: Chile ha tenido cierto éxito en la lucha contra la pobreza, mientras que México y Argentina definitivamente no. Consúltese Repetto, Fabián: "La pobreza y sus impactos en la nueva relación economía-política; una perspectiva latinoamericana", *Síntesis*, No. 23, enero julio 1995, España., pp. 59-77.

23. Algo de comprensión internacional sobre esto pareciera desprenderse de la decisión

---

de la AID de los USA de canalizar un 40 % de sus recursos para asistencia a través de los ONG.

24. *La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe*, CEPAL, 1993.

25. Cfr. Menzel, Ulrich: "La esencia del dilema del desarrollo", *Nueva sociedad* No. 137, Mayo-Junio 1995, Venezuela, pp. 44-59.

26. Hacemos nuestras las siguientes palabras:

"Ante la situación de riqueza en la que vive gran parte de la población en los países industrializados, pero también muchas élites en los países en desarrollo, el fenómeno de la pobreza constituye en primer lugar un escándalo ético de primer orden. En segundo término es causa de problemas materiales concretos. En efecto, genera corrientes internacionales de refugiados; pone en peligro el medio ambiente en función de las medidas destinadas a asegurar la supervivencia de los pobres en lo inmediato; alienta un crecimiento de la población mundial que plantea exigencias extremas al planeta (cuando no lo sobreexige). Todo lo cual es apenas la punta del iceberg, que amenaza no sólo a las naciones industrializadas y a las élites en los países en desarrollo, sino definitivamente a toda la humanidad, al menos en una perspectiva de largo plazo. En tal sentido la lucha contra la pobreza no es sólo un tema ético sino una cuestión existencial para la humanidad." Hemmer, Hans-Rimbert. "Posibilidades de encarar una política de desarrollo orientada a superar la pobreza: visión general", *Contribuciones*, N° 3 (1995), Argentina, p. 34.

27. Para el Departamento de Información económica y social y análisis de políticas de las Naciones Unidas el asunto es taxativo: "Resulta cada vez más claro que en un periodo de presión fiscal generalizada y austeridad presupuestaria, paralelas a una reorientación de la atención hacia los problemas sociales y económicos internos, varios países donantes se interrogan sobre la medida que debe tener la ayuda a los países en desarrollo para que sea eficiente e incluso efectiva. El malestar producido por la AOD ha tomado un nombre, "fatiga de la ayuda" (y también fatiga de los donantes) y al parecer está muy extendido." *Estudio Económico y Social Mundial 1995*. Nueva York: Naciones Unidas, 1995.

28. Los únicos países que han mantenido el acuerdo de dar un 0,70 de sus productos internos brutos al desarrollo (como se acordó en la Conferencia de Río de Janeiro en 1992) fueron: Noruega, Suecia, Dinamarca y Holanda.

29. Cfr. World Bank, *Poverty reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s, Executive Summary*, World Bank web site, 1997.

30. El Plan Marshall fue el motor junto con el sistema GATT-Bretton-Woods, del crecimiento de la posguerra y la fuerza motriz en ese período provino de los Estados Unidos; fue, a la vez, el prestamista capaz de generar recursos financieros para los países europeos en problemas y el mercado en el que esos países podían obtener los productos que necesitaban. Una vez que Europa se recuperó, Estados Unidos pasó de representar más del 50% del Producto Interno Bruto mundial a fines de los años 60 a representar ahora menos del 25%.

31. Este asunto es claro: " ... a falta de un cambio más radical de las reglas de juego del sistema internacional -particularmente en cuanto al acceso de productos de los países pobres a los mercados industriales y a los flujos financieros-, la cooperación al desarrollo tendrá un papel poco relevante en la lucha contra la pobreza". Freres, Christian y Ortiz, Laura: "La cooperación internacional y el desarrollo social latinoamericano", *Síntesis* No. 23, Enero Julio 1995, España, p. 170.

32. La transferencia tecnológica no puede tener éxito al margen de la capacidad científica y técnica endógena nacional (fundamento de muchos errores en el pasado), pero sí puede plantearse, por ejemplo, en términos de incentivos internacionales para la instalación "rentable para todos" de empresas tecnológicas en países en desarrollo, para la investigación científico-técnica compartida, fondos para proyectos de colaboración universitaria, etc. El carácter de la tecnología actual en ciertas áreas, como

---

telecomunicaciones e informática, permite una utilización efectiva y rápida, catalizadora, que debe fomentarse internacionalmente. Por ejemplo: el uso de la telefonía celular, la utilización de las microcomputadoras y la utilización inteligente de la red Internet en múltiples e innovadoras direcciones.

33. Las preocupaciones de orden universal (por el destino de la especie) se pueden rastrear en varios informes de reconocimiento internacional presentados desde los años 80: el Informe Brandt (1980), Informe Palme (1982), el Informe Brundtland (1987), el Informe Nyerere de la Comisión del Sur (1990), la Iniciativa de Estocolmo (1991). Puede consultarse las siguientes referencias: Brandt, Willy (Coordinador): North- South; a programme for survival, Pan Books, Londres, 1980; Palme, Olaf (Under the Chairmanship): Common Security -A programme for Disarmament, the Report of the Independent Commission on Disarmament and Security, Pan Books, Londres, 1982; CNUED, Our Common Future (The Brundtland Report), Oxford University Press; 1987; South Commission: The Challenge to the South, Oxford University Press, 1990.; The Stockholm Initiative on Global Security and Governance, Common Responsibility in the 1990's, Prime Minister's Office, Stockholm, 4/ 1991.

34. Otra razón por la cual el sistema comercial GATT-BRETTON-WOODS ya no sirve es que la mayoría de la reducción de las tarifas y cuotas ya se ha hecho (en los productos industriales). En cuando a los servicios esto no se ha hecho, pero las reglas del juego no se definen aquí necesariamente por medio de tarifas y cuotas. Por ejemplo, asuntos como los derechos de propiedad intelectual o los superávits comerciales con Japón son impensables de resolver dentro de los organismos existentes.

35. Como dice Gro Harlem Brundtland: "... en un mundo independiente, nuestra solidaridad debe extenderse por encima de las fronteras y a través de generaciones. Y debemos compartir equitativamente la factura global de la paz, la protección del medio ambiente y el desarrollo". Brundtland, Gro Harlem: "Una situación vergonzosa" en *El progreso de las naciones*. Nueva York: UNICEF, 1995.

36. En palabras de Juan Somavía, presidente de la *Cumbre de Desarrollo Social* de Copenhague, esta Cumbre: "...pasará a la historia por tratarse de la primera vez que el mundo declara que la pobreza es un hecho político y éticamente inaceptable como lo fue la esclavitud a principios de este siglo". Revista *Hombres de maíz*, N. 32, abril 1995, San José, Costa Rica, p. 4.

37. "El corazón de los resultados formales de la *Conferencia de Río* es la Agenda 21. Enfocando los temas del desarrollo y el ambiente de una manera integrada, la Agenda 21 aborda el flujo inverso de recursos de los países en desarrollo y conecta esto con el desarrollo sostenible. Compromete a los países desarrollados a proveer un 0.7 por ciento del PIB para la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) y propone una reestructuración del *Environmental Facility* que expandiría su perspectiva y accesibilidad. Agenda 21 también combina dos ejes de la acción por el desarrollo: el que enfoca el mejoramiento del acceso de los pobres a los recursos y el otro que trata del manejo de los recursos naturales." Fisher, Julie, Op. Cit., p. 3.

38. La declaración contra la pobreza, el desempleo y la exclusión social aprobada en Copenhague por 113 jefes de Estado y de gobierno y representantes de otros 71 países contiene 10 puntos: Crear un marco económico, político, social, cultural y legal, que favorezca el desarrollo social. Erradicar la pobreza en el mundo a través de acciones decisivas nacionales y de la cooperación internacional. Promover el pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales. Promover la integración social a través de sociedades basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos. Promover el pleno respeto de la dignidad humana, y de la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres. Reconocer el papel fundamental de la educación, de la salud y de la cultura en el desarrollo social. Acelerar el desarrollo económico, social y de los recursos humanos de África y de las naciones menos desarrolladas. Asegurar que cuando

---

sean acordados programas de ajuste estructural éstos incluyan objetivos de desarrollo social. Aumentar significativamente y utilizar eficientemente los recursos asignados al desarrollo social para alcanzar los objetivos de la cumbre a través de la acción regional e internacional. Mejorar y fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social, mediante un espíritu asociativo, a través de la ONU y de las otras instituciones multilaterales.

39. En general, estos países solo dedican un 13 % de sus presupuestos nacionales (57000 millones de dólares anuales).

40. Disminuyeron con una tasa media estimada de 3.6%, lo que dio un acumulativo de unos 935000 millones de dólares en los países industrializados y unos 125 000 millones en los países en desarrollo.

41. En cuanto a lo anterior, el caso de América Latina ha sido muy elocuente. Ya desde los principios del siglo los Estados Unidos había reconocido que su seguridad dependía en parte del desarrollo económico de América Latina. Las amenazas de seguridad en el "traspasamiento" hizo que los EEUU invirtieran recursos en América Latina: por ejemplo, el aumento masivo en la ayuda oficial al desarrollo a partir de 1962 con la *Alianza para el Progreso*. La "alianza" empezó de manera unilateral con la motivación de que no se diera otra Cuba en el continente americano.

42. "El final de la Guerra Fría permitió a los países desarrollados llevar a cabo una reducción permanente de sus fuerzas militares y sus industrias de la defensa. Esto no fue acompañado por una reordenación radical del sistema socioeconómico y la decisión sobre la mejor manera de asignar los recursos que quedaban libres se dejó por lo general al arbitrio del mercado. Los gobiernos no consideraron que la reducción del gasto militar les brindara una oportunidad de aumentar de forma permanente la proporción del gasto público correspondiente a otros sectores". *Estudio Económico y Social Mundial 1995*. Nueva York: Naciones Unidas, 1995.

43. No estamos totalmente de acuerdo, pero la visión del investigador francés Rogalski es sugestiva: "El Nuevo Orden Mundial, prometido después de la Guerra del Golfo y de la caída de los regímenes del Este, se presenta como un mundo fragmentado, controvertido, sin un orden coherente y que parece orientarse hacia una desintegración general de la sociedad planetaria a través de la generalización de los conflictos intraestatales en todo el mundo". Rogalski, Michel: "El auge de la fractura Norte-Sur", *Nueva Sociedad*, No. 132, Julio- Agosto 1994, Venezuela, p.101.

44. No estamos de acuerdo con Rogalski en que "la mayoría de los problemas globales sobrevivieron a la Guerra Fría" y que "el nuevo contexto mundial que emerge no presenta características favorables para su eliminación". Rogalski, Michel: "El auge de la fractura Norte-Sur", *Nueva Sociedad*, No. 132, Julio- Agosto 1994, Venezuela. Con la primera frase podemos estar de acuerdo pero el pronóstico de la segunda es equivocado: la caída del comunismo soviético representa un formidable progreso internacional hacia el desarrollo humano. No es suficiente, pero no se puede negar su trascendencia histórica. El avance tecnológico actual abre posibilidades extraordinarias para abordar los problemas mundiales. No se puede tener una posición unilateralmente pesimista en esto.