

LOS INFORMES PEARSON Y JACKSON

Un análisis ideológico de las doctrinas de asistencia al desarrollo

ROBERT W. COX *

DURANTE los últimos dos años, una sensación de escepticismo ha ensombrecido la asistencia al desarrollo. Las fuentes de las críticas son diferentes y sus fundamentos contradictorios en ocasiones. En Estados Unidos, el principal proveedor de asistencia al desarrollo, se critica la ayuda por no servir a los objetivos de la política exterior del país, por no ser eficaz para promover el desarrollo, por malgastarse en el apoyo a regímenes corruptos, y porque debiera concederse prioridad a graves problemas internos tales como las relaciones raciales, la supervivencia en las grandes ciudades y la contaminación atmosférica.¹ En otros países ricos se encuentran algunos ecos semejantes de estas críticas, que con mayor frecuencia se expresan como una preocupación por su eficacia. En los países pobres se ha criticado la asistencia al desarrollo por insuficiente, por ir acompañada de una inaceptable intervención externa en la política nacional, y porque tiende a perpetuar la dependencia de los países pobres en relación con los ricos.

La adversa inclinación se refleja en la curva de la ayuda oficial, es decir gubernamental, de los países ricos. Esta ayuda aumentó rápidamente entre 1956 y 1961, continuó aumentando muy lentamente hasta 1967, y luego empezó a declinar en 1968.² Sin embargo, al mismo tiempo estaba ocurriendo otro fenómeno: desde principios de la década de 1960, el flujo de la inversión privada a los países menos desarrollados ha estado creciendo, principalmente en forma de inversión directa. En 1968, la nueva inversión privada fue sólo ligeramente menor que la ayuda oficial.

Con estos antecedentes, varios organismos oficiales —nacionales e

* Director del *International Institute for Labour Studies* (Ginebra), ha sido profesor del Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra y de la Universidad de Toronto. Autor de numerosos trabajos sobre cuestiones laborales e internacionales. Traducción del inglés: Eduardo L. Suárez.

¹ Una encuesta de Louis Harris realizada en 1970 mostró que el 69% de los entrevistados mencionaron la ayuda extranjera como el principal candidato a sufrir disminuciones en el gasto federal de Estados Unidos. Citado en M. A. Hussein Mullick, *Intereconomics*, Núm. 1, enero de 1971, p. 29.

² Las asignaciones norteamericanas para la asistencia económica alcanzaron su máximo nivel a principios de la década de 1960 y empezaron a disminuir a partir de 1964-65 en vista de las crecientes críticas formuladas en el Congreso de Estados Unidos; con esto se adelantó en dos años a la tendencia general.

internacionales— y algunas organizaciones privadas que se ocupan de la ayuda al desarrollo han patrocinado informes acerca de la política de ayuda.³ El propósito político de estos informes ha sido el de producir una nueva justificación de la asistencia al desarrollo que pueda legitimar una continuación y expansión de las políticas de ayuda durante la década venidera.

Entre estos informes destacan dos por estar enmarcados en una perspectiva global de la asistencia al desarrollo, en lugar de estar dirigidos a consideraciones particulares nacionales o regionales: el informe *Partners in Development*, preparado para el Banco Mundial por la Comisión de Desarrollo Internacional presidida por Lester B. Pearson,⁴ y *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*, preparado bajo la dirección de Sir Robert Jackson para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁵ El alcance de cada uno de estos informes es diferente.

El informe Pearson se ocupa de los problemas y políticas de la asistencia al desarrollo. Sostiene que la ayuda debiera considerarse a la vez como una obligación moral de los países ricos y como una consecuencia necesaria del reconocimiento de la interdependencia de los pueblos en una "comunidad mundial", y ofrece una visión optimista de los resultados pasados y las perspectivas futuras de la ayuda como un medio de promoción del desarrollo.⁶ Las recomendaciones de Pearson reafirman la meta del 1% del PNB de los países ricos para el flujo de recursos a los países pobres; especifican que, dentro de este total, la ayuda oficial debe aumentar al 0.7%, y que una proporción creciente de la ayuda oficial (del 10 al 20%) debe otorgarse por canales multilaterales.

El Informe Jackson se concentra en la efectividad de la ayuda multilateral que se concede a través de las Naciones Unidas y los organismos especializados. Presenta una evaluación demoledora de las deficiencias de los arreglos actuales, estimando un 20% de desperdicio por la competencia entre intereses sectoriales, la mala dirección de los esfuerzos y la deficiente ejecución de los proyectos; concluye que estos arreglos existentes difícilmente podrían justificar ningún aumento sus-

³ Robert E. Asher ha preparado una reseña de varios de estos informes que aparece en su "Development Assistance in DDII: The recommendations of Perkins, Pearson, Peterson, Prebish, and Others", en *International Organization*, Vol. XXV, Núm. 1, invierno de 1971. Willard L. Thorp presenta otra reseña comparativa de estos informes, también desde una perspectiva norteamericana, en su "Foreign Aid. A Report of the Reports", en *Foreign Affairs*, Vol. 48, Núm. 3, abril de 1970.

⁴ Londres, Pall Mall Press, 1969.

⁵ Ginebra, Naciones Unidas, 1969. DP/5.

⁶ Informe Pearson, p. 12. Los partidarios de una mayor ayuda para el desarrollo han criticado el Informe como demasiado optimista. Véase a Richard Jolly, "The Aid Relationship: Reflections on the Pearson Report", en *Journal of International Affairs*, Vol. XXIV, Núm. 2, 1970. También ha sido criticado por su tendencia a igualar el crecimiento del PNB per cápita con el desarrollo, a pesar de una aclaración en este sentido. Véase a Samir Amin, "Development and Structural Change: The African Experience, 1950-1970", en *Id.*

tancial de los fondos para los programas multilaterales. En cambio, la parte positiva del Informe recomienda una reorganización del PNUD que le permita utilizar eficientemente una cantidad mucho mayor de fondos.

La asistencia al desarrollo es un instrumento. Sólo se le puede asignar significado a este instrumento por la visión mundial de quienes lo utilizan, por su concepción de un orden mundial interestatal que está surgiendo, o su entendimiento de la dinámica que moldea la sociedad internacional. Pero los informes preparados por las comisiones internacionales son documentos políticos, y en virtud de que su objetivo es elevar el apoyo al máximo, los autores no ligan usualmente sus recomendaciones a una visión articulada del mundo. El lector tiene que llenar el contexto que falta.

El enfoque de este artículo es un intento de elaboración de ese contexto ideológico que falta colocando ambos Informes en relación con las grandes percepciones mundiales de un futuro que emerge y que puede ser afectado por la concesión de la ayuda, y con los intereses e influencias que controlan la asistencia internacional al desarrollo.

LAS IDEOLOGÍAS DE DESARROLLO

Aquí presentamos esquemáticamente tres caminos alternativos del desarrollo como percepciones ideológicas del futuro. Estas percepciones se pueden considerar como tipos ideales. Ninguna de ellas existe y quizá nunca llegue a existir en forma pura, pero cada una representa cierta tendencia hacia un mundo futuro.

El primero es el camino hacia la *economía global de mercado libre*. Desde fines de la década de 1960, la fuerza principal de la integración plena de esta economía ha sido la expansión de las corporaciones multinacionales. Estas instituciones operan a escala mundial, colocando sus empresas donde resulte más ventajoso. La centralización de las decisiones les permite adaptarse a las condiciones cambiantes dentro de este dominio económico. Sus grandes recursos de capital, habilidades y tecnología, y la capacidad para asegurar su propio crecimiento futuro mediante la investigación y el desarrollo, les confiere posibilidades aparentemente infinitas de expansión. Las corporaciones multinacionales han sido saludadas como agentes del desarrollo global y como progenitoras de un nuevo orden mundial.⁷ La década de 1960 presenció la rápida expansión de las corporaciones multinacionales en Europa Oc-

⁷ Véase, por ejemplo, a Harry G. Johnson, "The Multi-National Corporation as an Agency of Economic Development: Some Exploratory Observations", en Barbara Ward y otros (comps.), *The Widening Gap Development in the 1970's*. Nueva York y Londres, Columbia University Press, 1971, pp. 242-252. Se discuten algunas ideologías del desarrollo ligadas a la corporación multinacional en Jeffrey Harrod, "Non-governmental organizations and the Third World", en *The Yearbook of World Affairs*, 1970, Vol. 24, y en R. W. Cox, "Labour in Transnational Relations", en *International Organization*, Vol. 25, Núm. 3, verano de 1971, pp. 576-582.

cidental y en el Tercer Mundo, la mayoría de ellas con su centro en Estados Unidos. El flujo creciente de capital privado a los países pobres, que se produjo durante la última parte de la década de 1960, se atribuye principalmente a la inversión directa de estas corporaciones. Gran parte de este capital se invirtió en manufacturas para la exportación y para la provisión de los mercados internos. En una perspectiva larga, se puede considerar que este fenómeno contribuye a cambiar la distribución global de las actividades económicas, ya que las manufacturas abandonan los países más ricos, que se vuelven primordialmente economías de servicios.⁸ La iniciativa económica residirá en las corporaciones, y el principal criterio de la acción económica gubernamental será el de facilitar la integración de la economía global. El proteccionismo y el nacionalismo económico son obstáculos en este camino.

Al segundo camino lo podemos designar con el viejo nombre de *mercantilismo*, que en las condiciones actuales llevaría a una economía mundial fragmentada en grandes bloques. Históricamente, éste es el camino seguido por Francia, Alemania y Japón en el desarrollo de sus economías nacionales. En este modelo, el gobierno toma la iniciativa de promover el desarrollo económico apoyando a un grupo de empresarios nacionales, y sigue políticas comerciales proteccionistas y agresivas en sus relaciones económicas externas.

No es probable que muchos países pobres puedan seguir con éxito el camino del mercantilismo. Los grupos de empresarios nacionales han sido débiles en la mayoría de los pequeños países pobres, cuyas economías han estado relativamente abiertas a los inversionistas extranjeros. Los empresarios locales de estos países se ven fácilmente tentados a vender sus empresas a los extranjeros, y los jóvenes educados se ven atraídos a servir en el equipo de dirección de las corporaciones extranjeras. Quiénes podrían convertirse en empresarios nacionales, a menudo se convierten mejor en rentistas y en burócratas de las empresas dependientes de extranjeros que toman las decisiones económicas. Algunos de los países pobres más grandes pueden tratar de estimular a los empresarios locales siguiendo su propio camino mercantilista, pero parece probable que en el futuro el mercantilismo asumirá una forma regional, en la que las pequeñas economías nacionales se vuelven más integradas en una gran economía nacional o regional, y dependientes de ella.

El desarrollo por un curso mercantilista se produciría por la expansión de la economía japonesa en el Sudeste asiático, y la continua y creciente dependencia de gran parte de África del Mercado Común Europeo y de América Latina y Canadá de Estados Unidos. Esta tendencia representa una inversión de todos los esfuerzos realizados desde Bretton Woods en pro del libre movimiento de bienes y pagos en una economía global. Profundamente decepcionante para un internacionalista

⁸ Lawrence B. Krause, "Why Exports are Becoming Irrelevant", en *Foreign Policy*. Núm. 3, verano de 1971, pp. 62-70, analiza algunas de las implicaciones de la cambiante distribución global de las actividades económicas.

liberal, parece más atractiva a quienes en los países más poderosos conceden la máxima prioridad a la obtención de un mayor control sobre su propio desarrollo.

El tercer camino es la *movilización revolucionaria*, la ruta que sigue ahora China. Los líderes políticos no basan el desarrollo en ningún grupo de empresarios locales, sino en la población rural, en la movilización de los campesinos para la realización de las tareas industriales sin separarlos enteramente de la agricultura. Es una política de auto-dependencia proclamada, de inspirada dedicación a la construcción de una nación, y de rompimiento de lazos con la economía global del mercado libre. Al igual que en el caso del mercantilismo, parece poco probable que este camino pueda ser práctico para los países pequeños, aunque el experimento de Tanzania muestra hasta dónde puede llegar por esta ruta un país pequeño.

Los factores del mercado de trabajo influirán en la determinación de cuál de estas tendencias en conflicto llegue a ser dominante, o más probable, y cómo se divida el mundo entre ellas. Las condiciones económicas influyen sobre las elecciones políticas a través del mercado de trabajo, que constituye la matriz de la economía política.

El problema central del desarrollo en el terreno del mercado de trabajo es la reestructuración de la fuerza de trabajo, de las ocupaciones predominantemente agrícolas a las ocupaciones predominantemente industriales, con cambios correspondientes en el carácter del sector de servicios. La principal dificultad que surge en este proceso es la "marginalidad", un eufemismo que describe la condición de las familias que no pueden sostenerse en la agricultura pero que tampoco han sido absorbidas por la industria ni son útiles en los servicios (muchas se ocupan en servicios inútiles, o permanecen desocupadas). La población marginal ha venido creciendo en las regiones pobres del mundo como consecuencia del incremento demográfico, de aumentos en la productividad agrícola (estimulados en parte por la Revolución Verde), y del escaso potencial de creación de empleos de la nueva tecnología industrial. Esa población marginal representa ahora, o representará pronto, cerca de la tercera parte de la fuerza de trabajo de las regiones pobres. Esta fuerza potencialmente explosiva se enfrentará en forma diferente en distintos caminos de desarrollo, y al mismo tiempo con diferentes implicaciones políticas.

La marginalidad ha estado limitada en una especie de conexión entre los productores rurales y un mercado internacional. Esto ha sido así donde los bienes agrícolas o minerales se producen con métodos intensivos de trabajo para la exportación, usando una tecnología que se basa en una abundancia de trabajo barato. Tales sistemas dependen para sus supervivencia de una política laboral represiva, usualmente manejada por caciques locales. Cuando el producto de estos sistemas viene a competir en los mercados internacionales con el de sistemas tecnológicamente más eficientes, el carácter represivo de la política laboral tiende a aumentar. Para sostener este patrón se requieren regíme-

nes más despiadadamente autoritarios.⁹ En su forma agrícola primitiva, la importancia de este patrón probablemente ha disminuido. Pero más recientemente algunos países han seguido un camino que parece tener análogas implicaciones al garantizar a los inversionistas extranjeros una oferta de trabajo barato para ciertas clases de manufacturas intensivas en trabajo. La atracción de los manufactureros extranjeros ha ido acompañada en algunos casos del firme control gubernamental sobre la actividad de los sindicatos en el sector de exportación.

La marginalidad también está limitada por la movilización revolucionaria en el modelo chino, que igualmente utiliza tecnología intensiva en trabajo. El control político es firme, pero en lugar de ser las víctimas de la explotación económica de una minoría gobernante, los productores primarios forman la base política del régimen. La diferencia puede ser mayor en términos psicológicos —en la sensación de igualdad y en las expectativas del futuro cambio social— que en las actuales condiciones materiales.

El desarrollo mercantilista ha producido la reestructuración de la fuerza de trabajo en una forma característica. Al estimular la salida de la agricultura, acompañada por el empleo de trabajadores marginales en labores de baja productividad conectadas con las actividades más modernas, ha creado un mercado dual de trabajo industrial. Algunos trabajadores con un elevado nivel de habilidades modernas consiguen empleo relativamente estable en las grandes empresas modernas. Otros, más marginales y menos calificados, han tenido ocupación menos estable como trabajadores temporales o en pequeñas empresas subcontratistas. La economía japonesa se desarrolló con un mercado de trabajo dual dentro del cual los trabajadores establecidos y los marginales se relacionaban funcionalmente en esta forma. Este patrón también recuerda la práctica del "trabajo a domicilio" que precedió a la ocupación fabril en gran escala en la Inglaterra de los siglos xvii y xviii. El trabajador marginal del mercado de trabajo dual paga la mayor parte de los costos sociales del desarrollo. Pero la discriminación inherente a ese mercado se mitiga por la posibilidad de movilidad social del trabajador —o de su familia a través de varias generaciones—, de rural a marginal, y finalmente al *status* de trabajador establecido.

En cambio, el camino hacia la economía global de mercado libre

⁹ Pueden recordarse los ejemplos de Rusia en los siglos xvi y xvii, cuando la exportación de granos fue acompañada por la imposición de la servidumbre a un campesinado que hasta entonces había disfrutado de mayor libertad (véase a Eric Hobsbawm, "The General Crisis of the European Economy in the 17th Century", en *Past and Present*, Núms. 5 y 6, 1954); la producción de los latifundios latinoamericanos hasta el presente siglo, y el crecimiento del comercio de exportación de arroz en ciertas partes de Asia en tiempos más recientes (véase a Gunnar Myrdal, *Asian Drama*, p. 442). Barrington Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Londres, Alien Lane the Penguin Press, 1967, especialmente pp. 433 ss., analiza la conexión existente entre los sistemas de producción represivos del trabajo y el autoritarismo político.

mediante la expansión de las corporaciones multinacionales parece ofrecer una perspectiva mucho menor de solución del problema de la marginalidad. La fuerza de la corporación multinacional, su ventaja competitiva sobre otras formas de organización económica, reside en la posibilidad de transferir su tecnología a cualquier parte. Por esta razón es capaz de incrementar grandemente la producción absorbiendo relativamente poco trabajo, con lo que indirectamente genera un aumento más rápido de la marginalidad. La corporación multinacional prefiere generalmente adoptar una postura de neutralidad política, y en ocasiones de apoyo positivo a los planes de desarrollo nacional. Pero si este camino hacia el desarrollo produce un aumento de la marginalidad, se pueden generar ciertas consecuencias políticas en forma muy independiente de las políticas seguidas por las corporaciones multinacionales. Los regímenes políticos establecidos pueden ver amenazada su supervivencia a menos que se movilicen para contener la revuelta potencial de la población marginada, y al hacerlo así se pueden volver más represivos.

Los cursos alternativos para los líderes de los países pobres son los de escoger uno u otro de los dos caminos restantes. Las políticas populistas, como las de Perón en Argentina y Vargas en Brasil, son una versión del mercantilismo, atractiva para los empresarios nacionales y que acerca a la alianza gobernante algunos grupos populares urbanos; pero el populismo sólo ha sido viable en condiciones de expansión económica cuando el régimen puede dar algunas recompensas a estos grupos de nueva incorporación, especialmente en forma de empleos.¹⁰ La movilización revolucionaria no parece un camino probable durante los próximos años en la mayoría de las regiones pobres del mundo alejadas de China. La organización revolucionaria efectiva y la conciencia política entre las poblaciones marginales pueden seguir siendo inadecuadas por algún tiempo para sostener esta alternativa, y las técnicas de represión serán suficientes para evitarla.

Por tanto, la represión autoritaria puede ser una respuesta común en muchas partes del mundo durante la próxima década por lo menos. Esta represión podría reforzar los lazos de estos países pobres con la economía global de mercado libre o con uno u otro de los bloques económicos regionales que siguen una política mercantilista. Es probable que la elección de uno de estos dos caminos dependa de decisiones políticas y económicas que tomen los países ricos occidentales, de que resuciten algún tipo de estructura semejante a la de Bretton Woods para una economía global, o por el contrario avancen hacia el mercantilismo regionalista.

El impacto de la ayuda es diferente de acuerdo con el camino de desarrollo que siga un país. Pero aparte de la dirección del desarrollo a la que pueda dar ímpetu la ayuda, hay desacuerdo en cuanto a la

¹⁰ F. H. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo Veintiuno Editores, S. A., 1969, pp. 130-140.

eficacia de la ayuda en la promoción del desarrollo económico. Algunos analistas sostienen que la ayuda ha estimulado efectivamente el crecimiento, mientras que otros afirman lo contrario.¹¹ Aun en el caso de que la ayuda no se asocie positivamente con un crecimiento significativo, ha permitido cierto incremento del consumo interno.¹² En esta forma, la ayuda ha permitido a los gobiernos de países pobres que satisficieran en parte las demandas de grupos sociales articulados y mitigaran así las tensiones sociales. Las implicaciones de estabilización política de este mayor consumo pueden haber sido significativas en algunos países en el caso de grandes programas de ayuda bilateral y de grandes programas multilaterales regionales.¹³ Sin embargo, los programas de ayuda internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas no son suficientemente grandes para haber tenido un efecto significativo de esta clase; es más probable que tales programas hayan ejercido su influencia sobre las políticas nacionales de crecimiento dentro del marco de la economía global.

Puede concebirse la ayuda como un precio que los países ricos pagan para ayudar a contrarrestar los efectos social y políticamente perturbadores de los mecanismos económicos internacionales en los mercados de trabajo de los países pobres. Debe esperarse que este precio aumente a través del tiempo. No sólo aumentará como resultado del crecimiento de las poblaciones marginales de los países pobres, sino también porque la continuación de la ayuda implica una carga creciente de la deuda que probablemente llevará a un mayor número de incumplimientos en los pagos de los países pobres. Los gobiernos de los países ricos tal vez no consideren este incumplimiento como una seria amenaza a la economía global, sino como una nueva adición al precio que deben pagar por la supervivencia de la economía global.¹⁴

¹¹ Hollis B. Chenery, "Targets for Development", en Barbara Ward y otros (comps.), *op. cit.*, pp. 27-47, defiende la contribución positiva de la ayuda al crecimiento. K. B. Griffin y J. L. Enos, "Foreign Assistance: Objectives and Consequences", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 18, Núm. 3, abril de 1970, pp. 317-320, presentan una visión negativa afirmando que entre mayor es el flujo de capital del exterior menor es la tasa de crecimiento del país receptor. Griffin ha publicado conclusiones similares, basadas en datos latinoamericanos, en: *Underdevelopment in Spanish America*. Londres, Allen and Unwin, 1969, pp. 121-124.

¹² Informan Griffin y Enos que "...un estudio transversal de treinta y dos países poco prudentes en un período reciente de dos años (1962-64) revela que el ahorro interno bruto como porcentaje del PNB se relaciona inversamente con el ahorro externo como porcentaje del PNB. La regresión resultante sugiere que, en general, un dólar extra de ayuda se asocia a un aumento del consumo de aproximadamente setenta y cinco centavos y un incremento de la inversión de solamente veinticinco centavos". *Op. cit.*, p. 321.

¹³ George C. Lodge escribe, a propósito de la Alianza para el Progreso, "...en resumen, no podemos evitar la perturbadora conclusión de que tras de sumar las columnas el efecto total de la Alianza ha sido el de solidificar el *statu quo*, atrincherar a los oligarcas, aumentar los obstáculos al cambio", *Engines of Change*. Nueva York, Alfred A. Knopf, 1970, p. 345. Véase también su "U. S. Aid to Latin America: Funding Radical Change", en *Foreign Affairs*, julio de 1969.

¹⁴ Susan Strange ha indicado la influencia considerable que los deudores moro-

El precio que los países ricos estén dispuestos a pagar en última instancia dependerá en parte de que su visión del futuro se formule en términos globales o mercantilistas.

LA POLÍTICA DE LA AYUDA

Se puede considerar que la ayuda al desarrollo internacional responde a un sistema político internacional particular. Este sistema ha evolucionado durante dos décadas de experiencia, desde que el presidente Harry S. Truman lanzó su programa del Punto Cuarto. No tiene un solo marco de organización global, sino que incluye una variedad de dependencias con diferente composición, recursos y procedimientos, algunas de ellas relacionadas formalmente, y todas ellas adaptándose más o menos a una división del trabajo aceptada. Se puede discernir una estructura total de influencia, que opera a través de estas varias dependencias.

Los principales agrupamientos de intereses que encontramos en el sistema político de la ayuda internacional son los países ricos occidentales y los países pobres. Los primeros han creado, en el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo, un foro para conciliar y armonizar sus políticas nacionales de ayuda, y para examinar recíprocamente sus respectivas contribuciones a la asistencia al desarrollo. Los países ricos han comparado sus ventajas de apoyar a la economía global o al mercantilismo. En términos generales han apoyado las políticas de desarrollo internacional a través de instituciones multilaterales que son consistentes con el crecimiento de la economía global, al mismo tiempo que emplean la ayuda bilateral para reforzar sus lazos con los países pobres que se encuentran dentro de su esfera económica. Solamente Estados Unidos —por lo menos hasta antes de la crisis monetaria del verano de 1971— parecía plenamente entregado a la estrategia de la economía global.

Los países pobres han tenido mayores dificultades para armonizar sus intereses divergentes en cuestiones de desarrollo. Desde la Conferencia de Bandung de 1954 hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), diez años después, se ha carecido de una maquinaria efectiva y continua. El llamado Grupo de los 77 que surgió de la primera UNCTAD se convirtió en un núcleo de discusión continua no solamente para UNCTAD, sino también

so pueden ejercer en sus relaciones con sus acreedores ricos y las posibilidades de elaborar nuevos instrumentos para mantener "la alianza en nuestra economía internacional entre los intereses políticos de los países pobres que presionan por un desarrollo económico más rápido y los intereses económicos de los países ricos ansiosos por imponerles sus créditos para poder participar en ese desarrollo", véase "The Meaning of Multilateral Surveillance", en Robert W. Cox (comp.), *International Organization: World Politics*. Londres, Macmillan, 1969.

para otras organizaciones internacionales. Pero muchos países pobres también han comparado sus ventajas de negociar con los ricos en el marco de la economía global o bien disfrutar de los beneficios más rápidos de los nexos mercantilistas con una economía central.

En la interacción de estos grandes agrupamientos de intereses, sólo los países ricos occidentales determinan la cantidad de recursos de que puede disponer el sistema. Podemos distinguir tres formas de asistencia al desarrollo: 1) provisión de capital, 2) proyectos de "preinversión" destinados a preparar el camino para la inversión de capital, por ejemplo mediante investigaciones de los recursos naturales o el entrenamiento en habilidades escasas, y 3) la cooperación técnica para reforzar una amplia gama de servicios económicos, sociales y administrativos de los países pobres, no directamente conectados con los proyectos de inversión. Estas tres clases de asistencia al desarrollo se han considerado usualmente ligadas entre sí, porque el principal criterio de la cooperación técnica es si la misma contribuye o no a la capacidad del país para invertir más capital. Sin embargo, la distribución de la influencia entre los países ricos y los pobres ha sido diferente en las tres clases de asistencia. Esto se puede advertir examinando los patrones de influencia prevalecientes en los principales organismos de ayuda internacional.

El predominio de la influencia de los países ricos occidentales es evidente en los organismos internacionales que proporcionan capital, o sean el Banco Mundial y sus filiales. La fórmula de votación ponderada que se aplica en el Banco concede cerca de los dos tercios de los votos a los países ricos, y la tercera parte a los países pobres. Más importante que las reglas formales de la votación es el hecho de que el Banco debe recaudar sus fondos en los mercados de capitales de los países ricos, y por lo tanto debe seguir políticas favorables para los intereses de quienes le prestan en esos mercados. Al principio esto quería decir principalmente el mercado de capitales de Estados Unidos, pero últimamente se ha recaudado una proporción creciente de los fondos del Banco en la República Federal de Alemania.

Se suponía que la función principal del PNUD se relacionaba con la preinversión. Se puede esperar que el patrón de influencias que determina la política del PNUD difiera del que funciona en el Banco Mundial, debido a que el PNUD ha emanado de las Naciones Unidas y por lo tanto responde en última instancia ante la Asamblea General, donde la proporción de los votos es inversa a la del Banco: dos tercios de países pobres y un tercio de países ricos. Pero esta expectativa debe calificarse. Los países ricos proporcionan los fondos del PNUD como donativos voluntarios; el Congreso de Estados Unidos vota cerca del cuarenta por ciento de este total.

Los organismos especializados —especialmente la FAO, la UNESCO y la OIT— administran una porción sustancial de los proyectos de preinversión y de cooperación técnica. Cuando estos organismos se ocuparon crecientemente de tales actividades en las décadas de 1950 y 1960, sus contactos sectoriales con los ministerios correspondientes de los paí-

ses pobres se convirtieron en la base de la expansión de sus programas, de manera que los organismos dependieron cada vez más de los fondos del PNUD. Así pues, las metas generales de los programas de los organismos se han estructurado de acuerdo con los criterios del PNUD, mientras que los proyectos específicos que integran estos programas resultan de iniciativas muy dispersas provenientes de los representantes de los organismos y de diferentes sectores del gobierno dentro de los países pobres.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han funcionado como instituciones de la economía global, promoviendo las condiciones favorables a su expansión. Entre ellas se incluye la reducción de las restricciones al movimiento de bienes, capitales y personas; la dependencia de los mecanismos de mercado, el estímulo a la inversión extranjera directa y el mantenimiento de la estabilidad de precios y de las tasas de cambio.

La capacidad de proporcionar asistencia para el desarrollo confiere a las instituciones internacionales una influencia sobre los gobiernos de los países pobres. Uno de los principales argumentos en apoyo de la canalización de más ayuda a través de las instituciones multilaterales es que su asesoría a los gobiernos individuales puede escapar al oprobio que va unido a la presión de un solo país poderoso como Estados Unidos.¹⁵ El Banco y el FMI tienen varias técnicas para influir en las políticas económicas de los países deudores, que van desde los consejos de los funcionarios de ambas instituciones y de los expertos de las misiones investigadoras hasta la vigilancia multilateral a través de consorcios de ayuda y grupos consultivos. Estas últimas formas confieren a los representantes de los países ricos con el mayor interés financiero en un país pobre la oportunidad de examinar críticamente sus políticas económicas y poner bajo auspicios internacionales sus opiniones ante el gobierno del país pobre.¹⁶

La presión colectiva de los países pobres se ha dirigido al aumento de la ayuda y a un mejoramiento de sus términos de intercambio con los países ricos. Los países pobres no han podido utilizar los organismos internacionales como instrumentos de redistribución de la riqueza.¹⁷ Han tenido más éxito en la obtención de control sobre asignaciones específicas de los fondos disponibles para los proyectos de cooperación técnica. Uno de los efectos de este hincapié en el control local ha sido la fragmentación de las actividades de cooperación técnica y la inhibición del surgimiento de alguna política claramente articulada de desarrollo internacional. Las alianzas sectoriales de los organismos

¹⁵ Informe Pearson, pp. 127-133.

¹⁶ El trabajo de estos consorcios y grupos consultivos se examina y evalúa en forma diferente en John White, *Pledged to Development*. Londres, Instituto de Desarrollo en el Extranjero, 1967; Susan Strange, *op. cit.*, y Teresa Hayter, *Aid as Imperialism*. Londres, Penguin Books, 1971.

¹⁷ En 1966 se adoptó una resolución en favor de un Fondo de Desarrollo de

especializados refuerzan esta tendencia, pero a pesar de lo que afirma el Informe Jackson, no son suficientes para explicarla.

Una "tercera fuerza" apareció en el sistema político de la asistencia al desarrollo internacional, intermedia entre la unión de los intereses de los países ricos y de los países pobres. Esta tercera fuerza es una red laxa que une al gran número de individuos que pasan todo o parte de su tiempo administrando los programas de asistencia al desarrollo internacional. Aquí se incluyen personas de las secretarías de las Naciones Unidas y de sus comisiones regionales, del Banco Mundial y de los diferentes organismos especializados, sus contactos en las burocracias nacionales, y los grupos de expertos y asesores ligados a las instituciones nacionales e internacionales. En conjunto constituyen un gran cuerpo de apoyo a la expansión continua de las actividades de asistencia al desarrollo.

El grupo dista de ser homogéneo, pero su situación intermedia como negociador entre los países ricos y los pobres ha inclinado a sus diferentes elementos a una perspectiva común hacia el desarrollo que pone al descubierto un interés mutuo de las dos clases de países en la promoción del desarrollo y trata de definir las clases de políticas que pueden resultar de interés común. El camino de la economía global hacia el desarrollo debe corresponder a esta perspectiva. Para los países ricos, la "tercera fuerza" hace hincapié en la necesidad de una mayor inversión en los países pobres y de mayores facilidades de crédito para proteger al sistema global contra los peligros de la falta de pago de los países pobres. Para los países pobres, invoca políticas económicas consistentes con la expansión de la economía global. Llama la atención de las dos clases de países sobre los problemas que amenazan a la economía global: el crecimiento demográfico y la desocupación.

LOS INFORMES EN SU CONTEXTO POLÍTICO

Con estos antecedentes de ideologías e influencias podemos colocar los dos Informes en su contexto político.

El Informe Pearson liga explícitamente el desarrollo a la expansión de la economía global de mercado libre, y considera a las corporaciones multinacionales como los motores de difusión del crecimiento. Se considera que uno de los objetivos principales de la política de desarrollo es la eliminación de los obstáculos a la inversión privada extranjera. De acuerdo con el Informe Pearson, la asistencia al desarrollo debe dirigirse a la creación de las condiciones propicias para la expansión de la economía global. La ayuda oficial complementaría la inversión

Capital de las Naciones Unidas, por una mayoría de países pobres contra la oposición de los países ricos. Estos últimos no han contribuido al Fondo, y por lo tanto la decisión no ha tenido consecuencias prácticas. John Hawden y Jehan Kaufmann, *How United Nations Decisions are Made*. Leyden, Sijthoff, 1960, analizan la parte inicial de la historia de este debate.

privada ayudando a erigir parte de la infraestructura técnica y humana que no financia la inversión privada, como escuelas, caminos y hospitales. La ayuda operaría también como un incentivo para que los gobiernos de los países pobres adoptasen políticas compatibles con una estrategia de crecimiento a través de la inversión extranjera, un incentivo que se haría efectivo mediante una vigilancia multilateral administrada y controlada por el Banco Mundial y el FMI.

Las recomendaciones del Informe Pearson contienen un supuesto implícito, o una esperanza, de que habrá armonía de intereses entre los países ricos occidentales por estimular una expansión de la economía global. Un movimiento hacia los bloques comerciales mercantilistas que dividen a los países ricos nulificaría este supuesto, destruyendo en gran parte los incentivos de los países ricos para dotar de fondos a un programa de ayuda ligado a la expansión de la economía global. Esta posibilidad se hizo más evidente tras de la crisis monetaria del verano de 1971, punto a partir del cual ya no resultó tan fácil para los gobernantes norteamericanos identificar los intereses económicos nacionales exclusivamente con la economía global.

El Informe Jackson parece adoptar una perspectiva completamente diferente. Al hacer hincapié en la "programación por país", parece ofrecer una reforzada iniciativa en materia de política de desarrollo internacional al gobierno de los países pobres individuales. El Informe sostiene que las políticas globales deben subordinarse a los "imperativos nacionales", y que deben considerarse como "agregados de las metas nacionales". Esto suena a un rechazo del concepto del desarrollo a través del crecimiento de una economía global acompañado de la vigilancia multilateral, con sus implicaciones en cuanto a la influencia de los países ricos sobre las políticas de desarrollo de los países pobres. Sin embargo, en el Informe Jackson no se sugiere que la iniciativa de los países pobres en su propia programación pueda ser en alguna forma incompatible con el enfoque del Informe Pearson. Por el contrario, el Informe Jackson vislumbra una simbiosis entre el Banco Mundial y el PNUD. Jackson expresa su admiración por la "eficiencia" del Banco, comparada con las deficiencias que se conocen en cuanto al personal y al trabajo del PNUD y de los organismos especializados; y aconseja que si los esfuerzos tendientes a reformar la ayuda existente en el PNUD y sus filiales no tienen éxito, toda la actividad de preinversión debiera transferirse en pocos años al Banco. ¿Cómo entender esta aparente contradicción?

El mayor énfasis del Informe Jackson se refiere al fortalecimiento de la administración de la ayuda internacional. El Informe ataca el sectarismo de los organismos y propugna un mecanismo más centralizado para la toma de decisiones, basado en información y análisis mejores y más completos. Anteriormente, los representantes de los países pobres tendían a apoyar la proliferación de los organismos y la autonomía de los mismos como conducto de expansión de la cantidad total de cooperación técnica a la disposición de los países pobres. La progra-

mación por países ofrece ahora a los países menos desarrollados una mayor iniciativa, y una fortalecida administración de la ayuda se propone como una condición previa de nuevos aumentos a la cantidad de recursos disponibles para la asistencia al desarrollo.

A la vez que ataca el sectarismo —el antiguo funcionalismo de las organizaciones internacionales—, el Informe Jackson propone una estrategia muy semejante al nuevo funcionalismo que se advierte en los escritos de algunos estudiosos contemporáneos de la organización internacional. Estos académicos sostienen que los organismos internacionales ganan autoridad al fortalecer sus burocracias y erigir fuertes alianzas con sus clientes en apoyo de tales burocracias.¹⁸

Jackson transformaría la burocracia de la ayuda, de un laxo ensamblado de corredores que intervienen entre los países ricos y los pobres, en un sistema sofisticado de toma de decisiones, equipado con una “tecnestructura” capaz de elaborar y seguir políticas de desarrollo coherentes. El mecanismo central de los nuevos procedimientos que se proponen sería un sistema de información que la nueva tecnestructura de la ayuda alimentaría e interpretaría, y que le permitiría adquirir mayor autonomía en la elaboración de la estrategia de desarrollo.¹⁹ Sin embargo, parece poco probable que esto pudiera alterar significativamente el patrón de influencia que existe en la asistencia al desarrollo internacional. No es probable que la dirección de las políticas de desarrollo que surgiría de las recomendaciones de Jackson fuese diferente de la que se formula en forma explícita en el Informe Pearson.

Los dos informes, el de Pearson y el de Jackson, consideran que el futuro del desarrollo depende de la canalización de mayores recursos a la ayuda, administrados crecientemente por los organismos internacionales. No todos comparten esta opinión. Algunos partidarios de la economía global sostienen que la expansión del comercio y el crecimiento de las corporaciones multinacionales son las verdaderas fuerzas que producirán el desarrollo, y que los programas de ayuda en gran escala y las burocracias internacionales y nacionales asociadas con ellos sólo distorsionan el funcionamiento de los mecanismos de mercado del que depende en última instancia el desarrollo.²⁰ Otros críticos de la

¹⁸ Véase especialmente a E. B. Haas, *Beyond the Nation State*. Stanford, California, Stanford University Press, 1964.

¹⁹ En el Informe está latente, pero no se hace plenamente explícita, la inferencia de que la ejecución del Informe Jackson pueda llevar al liderazgo de una poderosa tecnestructura de la ayuda internacional. La percepción de esta posibilidad puede explicar las observaciones de algunos comentaristas, por ejemplo R. Jolly, quien opina que las recomendaciones de este Informe “representan la promesa de cambios mucho más profundos en la balanza del poder mundial”, y que Jackson vislumbra “alguna forma de gobierno mundial”. Véase “The Aid Relationship: Reflections on the Pearson Report”, en *Journal of International Affairs*, Vol. 24, Núm. 2, 1970, pp. 178-179; también a Bárbara Ward y otros (comps.), *op. cit.*, pp. 293-294.

²⁰ Harry G. Johnson considera que el Informe Pearson es “una tumba, antes que un monumento, en la evolución de una economía mundial en desarrollo”, y expresa su esperanza de que el mismo marque el fin de la ayuda oficial. Véase

ayuda opinan que la integración con la economía mundial ha constituido el principal obstáculo del desarrollo, porque el enlace de los países pobres con la economía mundial refuerza y perpetúa su subdesarrollo. De acuerdo con esta línea de razonamiento, los países pobres que buscan un verdadero desarrollo, en el sentido de una transformación de sus estructuras económicas, sociales y políticas, tendrán que lograrlo mediante políticas que miren hacia adentro.²¹ La objeción básica a la asistencia externa al desarrollo es que concuerdan estos dos análisis contradictorios es que la ayuda obstruye objetivamente los necesarios cambios domésticos. Los críticos están en desacuerdo en cuanto a la naturaleza de los cambios que se requieren y a la dirección del desarrollo futuro, pero concuerdan en que la ayuda es perjudicial para el desarrollo porque tiende a reforzar las estructuras actuales.

Es posible que en la década de 1970 presenciemos un replanteamiento radical de la política de ayuda internacional, que se hará necesario por un debilitamiento —temporal o de largo plazo— de la ideología de la economía global y un fortalecimiento de las ideologías del mercantilismo y de la movilización revolucionaria. La continuación del escepticismo en Estados Unidos y en otros países ricos occidentales, en cuanto a la utilidad de la ayuda, podría reducir los recursos de la misma, y todo movimiento hacia la constitución de bloques comerciales reforzaría este efecto. Si los representantes chinos deciden aplicar sus propios preceptos ideológicos a través de las Naciones Unidas, harán hincapié en la confianza que los países en desarrollo deben tener en sí mismos y en la ruptura de los lazos que los unen a la economía de mercado mundial. La convergencia de estas tendencias podría generar una reducción de los fondos que se aportan a la ayuda y una disminución de la credibilidad del concepto del desarrollo mediante la expansión de una economía global.

¿Qué papel quedará por desempeñar a las instituciones internacionales en el campo del desarrollo? En la medida en que la respuesta a este interrogante sea determinada por el consenso entre los países que proporcionan los recursos de la ayuda, parece probable que este papel disminuya. Los países ricos, embarcados en caminos mercantilistas, pueden percibir el desarrollo de los países pobres como algo cada vez menos relevante para su propia salud económica, como una cuestión de caridad o de autoprotección antes que de un interés común. Si las tecnologías utilizadas en los países ricos se vuelven menos dependientes de las materias primas de los países pobres, los gobernantes de los países

The "Crisis of Aid" and the Pearson Report. Edimburgo, Edinburgh University Press, 1970, p. 24.

²¹ Samir Amin, "Development and Structural Change: The African Experience, 1950-1970", en *Journal of International Affairs*, Vol. 24, Núm. 2, 1970, p. 204. Véase también a Albert O. Hirschman, *How to Disinvest in Latin America, and Why*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1969, y algunas interpretaciones neomarxistas tales como la de Andre Gunder Frank en *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Nueva York y Londres, Monthly Review Press, 1969.

ricos pueden volverse menos sensibles a las demandas de los países pobres. Será entonces la "tercera fuerza" del sistema de ayuda internacional la que deba tratar de redefinir la continuación de un papel significativo de dicha ayuda. Esto requerirá casi seguramente una revisión de la doctrina o ideología central del desarrollo, el que probablemente ya no se identificará tan estrechamente con el concepto de la economía global tal como lo hemos entendido hasta ahora.

Podemos explorar simultáneamente dos enfoques de la revisión. El primero, más ajustado a las tendencias actuales de la política mundial, reconocerá en mayor medida la diversidad de los caminos que conducen al desarrollo. Los organismos internacionales serán vistos como centros de análisis comparado de las políticas de desarrollo, fuentes de conocimientos para los países en desarrollo no apegados a un camino particular de desarrollo. Esto puede diferir del papel contemplado en los Informes Pearson y Jackson, pero es tal vez el papel más constructivo posible en un mundo que no se pone de acuerdo sobre un solo camino hacia el desarrollo y que sin embargo está consciente de que la elección de caminos determinará en alguna medida el equilibrio del poder mundial del futuro. El segundo enfoque es más radical, la preparación de una ideología para una fase postmercantilista. Esta línea de pensamiento ampliaría el concepto de la economía global para tomar en cuenta los problemas que ahora plantea la ecología y los relacionados con el crecimiento económico. Este concepto ampliado contemplaría al mundo como un sistema finito con restricciones globales, por ejemplo en cuanto al volumen del agotamiento de recursos, el tamaño de la población, y el nivel de tolerancia a la contaminación atmosférica. Esta última restricción se relaciona a su vez con las tecnologías utilizadas y el nivel global de la actividad económica. Dentro de tal sistema finito, los problemas deben enfrentarse en términos de asignaciones y participaciones globales. El crecimiento competitivo será visto como un peligro potencial para todo el sistema. El papel de la tercera fuerza consistiría en preparar a la opinión y estimular el surgimiento de una base política para actuar en pro del desarrollo cooperativo al nivel del sistema global.