

## HACIA UNA TEORÍA DIRIGISTA DEL DESARROLLO \*

AMITAI ETZIONI

ENTRE QUIENES se preocupan por entender la manera como se pueden desarrollar los países menos desarrollados o por evaluar su potencial de desarrollo económico, social y político, son ya muy pocos los que consideran a todos estos países indistintamente. Si bien de vez en cuando todavía se hace referencia a los atributos del "Tercer Mundo", a "los países que no tienen", o a "los países en desarrollo", a medida que abandonamos la retórica y nos acercamos al análisis, surgen diferencias amplias y significativas que pueden ser muy útiles para examinar las diferencias en cuanto a potencial y vías para el desarrollo. Este trabajo es parte de esta tradición en evolución. Nos preguntamos: ¿qué tipo de país de los de menor desarrollo relativo tiene más posibilidades de desarrollarse, bajo qué condiciones sociopolíticas, y en virtud de qué factores y mecanismos sociopolíticos?

Al fijar nuestra atención en las variables sociopolíticas del desarrollo no tratamos de minimizar la importancia de los factores económicos, tecnológicos o geopolíticos. De hecho, como veremos, los recursos con que cuenta la sociedad, los que controla, son una condición básica para nuestro análisis. Sin embargo, en este caso no nos referiremos a factores tales como las diferencias en el acceso a materias primas, la contraposición entre los sectores agrario e industrial de la economía, la densidad de población, o la tasa de crecimiento, etc., que ya han sido tratados en múltiples ocasiones.<sup>1</sup>

Nuestro intento por ofrecer una base útil de diferenciación sistemática entre los países de menor desarrollo es una adaptación de una teoría sociocibernética, que se centra en el *equilibrio* entre las capacidades dirigentes de una sociedad y las actividades potencialmente dirigibles, así como los niveles de cada uno de estos dos tipos de elementos. Consideramos que las sociedades tienen capacidades variables de movilización y de autotransformación (una capacidad dirigente), así como capacidades innatas variables para la acción, que están determinadas por factores tales como los recursos naturales, la estructura de edad de la población,

\* Traducción del inglés por Soledad Loeza.

<sup>1</sup> Harold Brookfield, *Interdependent Development*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1975.

los niveles de entrenamiento de sus recursos humanos, etc. (esto es, las actividades y recursos que pueden ser dirigidos hacia el desarrollo).

A continuación, presentamos primero esquemáticamente la teoría, después ejemplificamos la manera como pueden ser operacionalizadas las variables, y por último, evaluamos las potencialidades para el desarrollo de algunos de estos países. Quisiéramos insistir en que las brevísimas referencias que hacemos a algunos de ellos y que aparecen a lo largo del texto, tienen un carácter meramente de ejemplo. Ni están basadas en un estudio original de estos países ni tampoco en una revisión sistemática de la literatura existente. Únicamente sirven para ilustrar conceptos un tanto abstractos, los cuales es muy posible que sean modificados conforme vaya avanzando la investigación.

### LA TEORÍA DIRIGISTA

La esencia de la teoría dirigista que se ha desarrollado respecto a la sociedad moderna,<sup>2</sup> y que aquí por primera vez se aplica a los países de menor desarrollo relativo, consiste en examinar los factores que una sociedad le ofrece a sus miembros para que la remodelen. Esta teoría estudia las ventajas y los límites de la maleabilidad societal, y las fuerzas que determinan en qué medida se aprovechan o se dejan de lado las ventajas que ofrecen los procesos y las condiciones históricas. De manera que el contexto de los países de menor desarrollo relativo es visto como si en principio fuera similar al de otros países, aunque sean menores sus capacidades de dirección, o los recursos que serán dirigidos. Dentro de este contexto el desarrollo es visto como un fenómeno semejante a luchar en una guerra, o a modificar la relación entre las clases sociales, las razas, o los sexos, o llevar a cabo una descentralización u otros actos de autotransformación deliberada y de cambio en que se comprometen las sociedades. Se considera que el desarrollo comprende la ampliación de las capacidades sociales, políticas, culturales y otras, y no únicamente de las económicas.

Aquí nosotros nos concentramos no en la común oposición entre estática y dinámica, o en el concepto de "cambio societal". El tema que planteamos es la diferencia entre, por un lado, condiciones estáticas y cambio societal, y por otro, cambio societal deliberado (o dirigido). Este tema nos parece interesante y lo elegimos porque desde el punto de vista del esfuerzo humano que pretende alterar las condiciones históricas y moldear una sociedad si no nueva, por lo menos distinta, existe poca diferencia en cuanto a si una sociedad es inmutable (o sea estática), o si cambia hacia formas que no responden a los esfuerzos y preferencias de sus miembros. Lo interesante es que parte del cambio puede ser

<sup>2</sup> Amitai Etzioni, *The Active Society*, Nueva York, The Free Press, 1968; y Amitai Etzioni, *Social Problems*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1976.

dirigido. Por ejemplo, se puede perder el control sobre conflictos intertribales, o intrarregionales en un país, y éstos pueden conducir a una sangrienta guerra civil que ninguna de las partes en conflicto deseaba. Es muy posible que la destrucción que ese enfrentamiento provocara conllevara un cambio societal, pero esta forma de cambio no nos interesa porque simplemente sucede, sin que se haya buscado que sucediera. A nosotros nos interesan las condiciones en que una sociedad puede confrontar su destino de acuerdo con las preferencias colectivas o agregadas de sus miembros: introducir una reforma agraria, industrializar, elaborar y llevar a cabo planes quinquenales, disminuir su dependencia respecto a otro país, etc.

Nuestro análisis utiliza dos grupos de factores: la *capa superior de control*, que incluye la capacidad para estudiar una situación societal, diagnosticarla y sacar conclusiones apropiadas a partir de los insumos de información (incluidos los insumos políticos, como por ejemplo el grado potencial de apoyo movilizable para una determinada política); la emisión de directivas; su traducción a estrategias apropiadas para llevarlas a cabo; y el poder necesario para apoyarlas. Todo esto se convierte en el equivalente societal al mecanismo del timón de un barco.

Segundo, la *capa subyacente de acción* que constituye tanto el cuerpo social, los recursos disponibles (desde materias primas hasta recursos humanos) como agrupaciones sociales, el equivalente al cuerpo del barco. En una sociedad totalizadora extrema, un 1984 orwelliano, que aunque no existe puede servirnos como concepto heurístico, la capa superior puede moldear y remodelar fácil y eficazmente a las capas subyacentes, dado que se trata de una sociedad que responde a un diseño ingenieril. En el extremo opuesto, la capa superior es tan débil que no ofrece perspectiva alguna de conciencia social y de acción colectiva, una situación cercana a la de un grupo de tribus nómadas preliterarias, una sociedad a la deriva. Entre estos dos extremos encontramos sociedades concretas reales. Nuestra proposición consiste en que vale la pena examinar el poder *relativo* de las dos capas. A *diferencia* de los barcos, los miembros de la mayoría de las sociedades y sus agrupaciones tienen una cierta dosis de conciencia y de capacidad de acción autónoma. Por lo tanto, rara vez, si es que alguna vez, actúan exclusivamente de acuerdo con las directivas que emite la capa superior, además de que también actúan sobre ella. Por lo tanto, en general la dirección societal total refleja la interacción entre las capas dirigentes y las capas dirigidas, su composición y su poder relativo.

#### LA UNIDAD DE ANÁLISIS

Se ha discutido mucho el problema de si una sociedad es la unidad apropiada de análisis, especialmente en las sociedades tradicionales, dado que éstas son con frecuencia actores menos autónomos e integrados que muchas sociedades modernas. Algunos afirman que la unidad adecuada

de análisis es una clase dentro de una sociedad dada.<sup>3</sup> Otros sostienen que son los sistemas que contienen sociedades, por ejemplo, los imperios (que incluyen a la metrópoli y las colonias) o bloques.<sup>4</sup> Nosotros elegimos las sociedades nacionales por las siguientes razones: son la unidad que se utiliza con más frecuencia y por lo tanto, la mayoría de los datos acerca de ellas son accesibles. Son unidades encapsuladas en estados, que son el núcleo de las capas superiores dirigentes que abarcan a toda la sociedad. Y por último sirven como un instrumento heurístico muy conveniente, aun cuando una vez hecho el análisis se llegue a la conclusión de que esa sociedad en particular está siendo dirigida en gran parte por una élite externa, por ejemplo, el Tíbet dirigido por China, o Micronesia por Estados Unidos.

Partimos entonces de la hipótesis de que las sociedades nacionales que estudiamos presentan un cierto grado de autonomía a través de sus mecanismos económicos (políticas impositivas, reglamentos de exportación-importación), motivos de identificación nacional (el jefe de Estado, la bandera, la constitución) y a través del control sobre los medios de represión (en particular la policía), y en consecuencia no consideramos que simplemente son un reflejo de poder externo o de alguno particular interno. En ocasiones se le llama Imperialismo a la dominación del exterior. Cuando el control de la metrópoli es parcial, entonces existe la posibilidad de hacer un análisis dirigista de la colonia. Sobra decir que, en cambio, resulta poco interesante cuando la subyugación es total o muy intensa. De manera similar, si una subunidad, por ejemplo, una clase, región o raza es todopoderosa y la dinámica societal únicamente es un reflejo o casi, entonces el análisis debe referirse a, por ejemplo, los blancos en Rhodesia en los años cincuenta, y no a la "sociedad" rhodesiana. El análisis que a continuación se ofrece parte de la hipótesis de trabajo de que cualquiera que sea el volumen de las directrices emitidas en los niveles bajos y en los niveles altos a través de la sociedad nacional, al nivel societal-nacional ocurre algún tipo de traducción de las mismas, y de cambio deliberado, que es el punto de interés de este estudio dirigista. El resto de este ensayo se centra en las diferencias entre las capas superiores y las capas subyacentes de los países de menor desarrollo más que su vinculación externa, que ya se ha estudiado en otra parte.<sup>5</sup>

#### UNA NOTA METODOLÓGICA

Para caracterizar con pocas palabras y de la mejor manera posible el esfuerzo que a continuación presentamos lo llamaremos una "concep-

<sup>3</sup> Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Stanford University Press, 1959.

<sup>4</sup> Para un estudio de caso bien hecho ver: Zbigniew Brzezinski, *The Soviet Block: Unity and Conflict*, edición revisada, Nueva York, Praeger, 1967, pp. 157-181.

<sup>5</sup> Amitai Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and For-*

ción cuantitativa". No contamos con los datos necesarios para someter nuestras hipótesis a comprobación cuantitativa. Sin embargo, hemos formulado nuestras ideas de tal manera que esperamos que las variables que ellas suponen puedan expresarse en términos cuantitativos. Con el mismo espíritu las relaciones entre los conceptos-variables son vistas como correlaciones, y no como dicotomías que es lo que comúnmente se hace al manejar concepciones cualitativas.

### LA CLASIFICACIÓN CENTRAL

La idea central que surge de la aplicación de la teoría dirigista a los países de menor desarrollo relativo es que las diferencias más importantes que distinguen a estos países entre sí residen en donde el retraso en el desarrollo es más agudo; en la capa superior, en la capa subyacente, o en ambas. De manera que el grado inferior de desarrollo de un país puede deberse a que su capa superior es pobre aunque comparativamente la capa subyacente sea rica. En ese caso, el descubrimiento de nuevos recursos, la anexión de nuevos territorios, cambios en la población, etcétera, contribuyen poco a su desarrollo. En cambio, la introducción de una mejora relativamente pequeña en la capa superior, por ejemplo, mejoramiento de las redes de comunicación, intensificación del procesamiento de conocimientos relevantes, mejoras en la administración, o en el reclutamiento de los recursos humanos gubernamentales, puede rendir importantes avances para esa sociedad.

Indonesia parece, por ejemplo, ser uno de esos países relativamente ricos en recursos y en otros factores de la capa subyacente, pero donde limitaciones muy amplias parecen ser el principal obstáculo para su desarrollo. Se dice que Indonesia es un país rico en petróleo y en minerales. Grandes porciones de su suelo son fértiles y el clima favorece la vegetación. No todo su territorio se considera sobrepoblado. Al mismo tiempo, Indonesia ha sido víctima de la deshonestidad y la ineficacia a todos los niveles, desde los agricultores pobres que deben sobornar a la agencia gubernamental local para que registre adecuadamente su tierra, hasta las grandes corporaciones que tienen que pagar comisiones para obtener contratos del gobierno y recompensas cuando se trata de acuerdos con otros países. Este país que cuenta con trece mil islas (de las cuales apenas mil están habitadas, y dos tercios de la población total se concentra en la isla de Java), también se ha visto limitado por problemas de transportación marítima, de carreteras y de ferrocarriles inadecuados.<sup>6</sup>

ees, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1965 y Amitai Etzioni, *The Active Society*, op. cit., cap. 19-20.

<sup>6</sup> Robert Shaplen, "Letter from Indonesia", *The New Yorker*, 12 de diciembre 1977, pp. 157-180. Ver también: *Political Handbook of the World-1977*. Nueva York, McGraw-Hill Book Co., 1977, pp. 179-181.

En contraste con el cuadro anterior, un país que tiene una capa superior fuerte junto con una capa subyacente débil puede beneficiarse poco de los aspectos que hemos mencionado, pero en cambio obtendría grandes beneficios del descubrimiento de nuevos recursos, del fin de los conflictos en el seno de su población (tribus o regiones), de una elevación del nivel de su actividad económica y del nivel de educación de las mayorías.

Tanzania nos ofrece un ejemplo de esta combinación. Es un país que cuenta con pocos recursos naturales. Aunque recientemente sus exportaciones de café han aumentado sus ingresos por divisas, el principal producto de exportación de este país agrícola es el henequén cuya oferta en el mercado mundial es muy amplia, pero tiene poca demanda. La población tiene un nivel relativamente bajo de educación y de habilidades. Julius Nyerere, el carismático líder y fundador de este país, ha logrado desarrollar un mecanismo eficaz de movilización nacional. Un partido político que cuenta con una amplia organización y lealtad nacionales, combinado con la evolución de unidades gubernamentales locales eficaces y autosuficientes, hace que la capa superior política de Tanzania sea mejor que la de muchos otros países. Por ejemplo, fue con mucho capaz de superar conflictos étnicos y tribales de consideración, y lo logró sin recurrir a la guerra civil o a la violencia masiva.<sup>7</sup>

Un país cuyas capas superior y subyacente se adecuan entre sí no necesariamente es desarrollado, porque ambas pueden ser pobres. Por ejemplo, Chad sufre de profundas diferenciaciones étnicas, religiosas y regionales. Su producto nacional bruto depende básicamente de las actividades de subsistencia como son la agricultura, la ganadería y el pastoreo.<sup>8</sup> Las hambrunas son frecuentes.<sup>9</sup> En la lista de Naciones Unidas, Chad aparece como uno de los países menos desarrollados y presenta además un déficit comercial muy elevado. La mayor parte de la población es analfabeta (90 a 95%). Se estima que desde 1971 su crecimiento anual real ha sido casi de cero.<sup>10</sup> Sus carreteras son deficientes, carece totalmente de ferrocarriles y sus condiciones sanitarias son muy pobres. No obstante, esperamos que países cuyas capas se adecuan y que además se encuentran en un nivel intermedio o en ascenso, encabezen la marcha del desarrollo mientras sus dos capas evolucionen *más* o *menos* al mismo ritmo. Si esto no ocurre entonces surgirán tensiones que reflejan cuál de las dos capas va a la zaga.

México, especialmente después del descubrimiento de importantes recursos petroleros, puede que esté muy atrasado en su capa superior, aunque como era de esperarse se encuentra en el punto más alto de la

<sup>7</sup> *National Basic Intelligence Factbook*, U.S. Government, julio de 1977, p. 193 y *Political Handbook of the World-1977*, op. cit., p. 379.

<sup>8</sup> *Political Handbook of the World-1977*, op. cit., pp. 66-68.

<sup>9</sup> *The New York Times*, 27 de diciembre de 1977.

<sup>10</sup> *Africa Contemporary Record*, vol. 8. Londres, Rex Collings, 1976, pp. 458-470.

escala dado que sus dos capas son relativamente altas. Desde la segunda guerra mundial la industrialización ha registrado un ritmo acelerado de crecimiento (cerca del 6% anual)<sup>11</sup> y se explota una amplia gama de minerales, inclusive la plata, el azufre, el carbón, el zinc y el plomo. Nada más la industria petroquímica registró en 1975 un aumento del 22%.<sup>12</sup> El apoyo gubernamental a proyectos de irrigación, sistemas de carreteras y de comunicaciones en general, ha alentado el crecimiento económico y la tasa de alfabetización es de aproximadamente 65%. No obstante, comparando con Estados Unidos la corrupción gubernamental y la ineficacia casi triplican el costo de operación en México, además de que con frecuencia el nepotismo, o los vínculos políticos son más importantes que consideraciones económicas o administrativas intrínsecas. Nada garantiza la habilidad del gobierno para mantener la composición cívica actual. Mientras que la capa superior mexicana es mejor que la de muchos otros países de menor desarrollo relativo, este país les va a la zaga en cuanto al potencial de la capa subyacente, y parece que el factor *interno* clave (además del crecimiento de la población) es el que retarda su desarrollo.

En comparación, Israel posee una capa superior altamente eficaz. Sus sistemas de transporte y de comunicaciones pueden ser considerados modernos. En caso de guerra es bien conocida su capacidad de movilización de la población. Para asegurar los recursos de la acción colectiva su población soporta una carga impositiva más importante que la de muchos otros países. Al mismo tiempo sus limitados recursos nacionales, el hecho de que tenga que invertir una proporción elevada de su PNB en gastos de defensa, y las necesidades que supone la absorción masiva de inmigrantes, contribuyen para que la capa subyacente de esta sociedad, aunque es más rica que la de muchos otros países de menor desarrollo relativo, sea un obstáculo para su desarrollo.<sup>13</sup>

#### OPERACIONALIZACIÓN \*

Al tratar de operacionalizar las variables independientes que intervienen en el análisis, las que caracterizan a la capa superior y a la capa subyacente, y al tratar de evaluar el equilibrio entre ambas, es esencial evitar el aglutinamiento de recursos accesibles para una acción concertada con recursos que no lo son. Por ejemplo, la población de un país posee cantidades muy importantes de oro (como se dice de sectores de

\* Ver también: Amitai Etzioni, "Indicators of the capacities for societal guidance". *The Annals*, marzo de 1970, pp. 25-34.

<sup>11</sup> *Political Handbook of the World-1977*, op. cit., pp. 258-260.

<sup>12</sup> *The Europe Yearbook-1977*, Londres, Europa Publishers Ltd., 1977, pp. 1087-1112.

<sup>13</sup> *National Basic Intelligence Factbook-1977*, op. cit., p. 97.

la población en India). Ello no significa que aun cuando pueda obtenerse el oro que exige la industria del país puedan financiarse programas sociales, nacionales o locales. La mayor parte de ese oro puede estar concentrada en manos privadas y en consecuencia no es un recurso práctico que puede movilizarse con fines societales. Es cierto que puede servir para contrarrestar esa movilización a través de la evasión de impuestos sobre ingresos o herencias, de la violación a la legislación sobre divisas, o se puede utilizar para corromper a los funcionarios públicos.

De manera similar, la existencia de recursos humanos altamente educados y que gozan de una preparación técnica no significa que estén a la disposición de esfuerzos societales. La ausencia de incentivos económicos, la represión política o las restricciones ideológicas pueden empujar a los mejores cerebros de la nación a que emigren al extranjero ("fuga de cerebros"), o conducirlos a adoptar un comportamiento antisocial, ya sea como seguidores de algún otro modelo societal (por ejemplo, anarquista) o convirtiéndolos en elementos totalmente antisociales (por ejemplo, la preocupación por sustancias que alteran la mente).

Podría decirse que los recursos no movilizados que se utilizan en el sector privado, en la prosecución de fines igualmente privados, también contribuyen al desarrollo del país. Así un ingeniero que trabaja en una planta privada y que se niega a prestar sus servicios al gobierno, puede sin embargo ayudar a aumentar, por ejemplo, la producción nacional de acero. Desde el punto de vista de la movilización societal, el punto a discusión en este caso no sería en qué sector está empleado ese ingeniero —o cualesquiera otros recursos— sino si están siendo empleados de acuerdo o en contra de la política oficial. El ingeniero estará respondiendo a ella si la política oficial consiste en el aumento de la producción de acero; pero si dada la existencia de excedentes, la política oficial pretende emplear esos recursos para la obtención de otros fines, ya sea directamente (por ejemplo, a través de decretos oficiales) o indirectamente (por ejemplo, a través de incentivos fiscales o de créditos), entonces el ingeniero se convierte en un obstáculo para la política del gobierno. En cualquier caso, a nosotros lo que nos interesa es si los recursos de la capa subyacente responden directa o indirectamente a las directivas, y no cuántas de éstas han sido emitidas.

#### OTRO PARÉNTESIS METODOLÓGICO

En la siguiente discusión la operacionalización de las variables en cuestión se ejemplifica a través del uso de datos a la mano más que a través de datos nuevos. Los datos disponibles por lo general se refieren a uno o dos puntos en el tiempo, en el que ilustran la condición de la capa subyacente o de la capa superior en un momento preciso, así como el impacto "pasado", previo, de otras variables. Por ejemplo, señalar que

en un país hay muy poca gente, menos de uno por cada mil, que hayan recibido educación universitaria o profesional puede ser una afirmación que se refiera a la capa subyacente, los recursos y las actividades del cuerpo social. Pero esta condición puede reflejar decisiones previamente adoptadas por la capa superior, digamos, la de no invertir en educación superior para en cambio dar prioridad a la educación primaria y secundaria. En consecuencia, la exactitud con que la medición representa un fenómeno depende de las referencias temporales y, por lo tanto, del contexto en que se sitúa. Lo especificaremos en cada caso.

A continuación ejemplificaremos las principales variables que intervienen en el análisis. Aquí no examinamos las dificultades generales que suponen las mediciones societales. Por ejemplo, generalmente es más fácil medir la cantidad que la calidad, pero esta última debe ser "cubierta" si queremos obtener una medición válida.<sup>14</sup> No obstante, una de las conclusiones de nuestro trabajo anterior resulta relevante en este punto: rara vez son plenamente satisfactorias las mediciones de procesos societales, en lo que se refiere a que no abarcan las variables que buscan medir. Frecuentemente tenemos que contentarnos con aproximaciones. Las mediciones que discutimos en este trabajo no son una excepción a esta regla.

#### LA CAPA SUPERIOR: LAS PRINCIPALES VARIABLES

Existen dos tipos importantes de capa superior, aunque todas las sociedades tienen algo de cada uno: administrativa y política. La primera se basa en una administración pública, en planificadores, en la recolección de información, el procesamiento, el diseño de políticas, la recolección de impuestos y la dirección del gasto, la regulación de la economía, etc. La segunda se basa en la identificación política, en grupos de interés, el cabildeo, en voluntarios y activistas. La primera se apoya en el Estado; la segunda en movimientos sociales, en partidos o en su equivalente.

Para las capas superiores administrativas, la recolección y el procesamiento de la información que consideran de interés es esencial, porque sin ella el mecanismo cibernético es ciego. Así, si el nivel de la actividad económica está siendo dirigido nacionalmente a través de políticas fiscal e impositiva, cómo se va a determinar si hay que acelerar o que desacelerar los esfuerzos para reducir, digamos, el desempleo, mismos que muchas veces son inflacionarios, si no se cuenta con la información confiable en cuanto al nivel de desempleo. Lo anterior también es válido, desde luego, para todas las demás políticas oficiales. En los países occiden-

<sup>14</sup> Hemos explorado estas dificultades en otros trabajos, ver: Amitai Etzioni y Edward Lehman, "Some dangers in 'valid' Social measurement: Preliminary notes", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 373, septiembre de 1973, pp. 1-15.

tales, el desarrollo económico se dio paralelo al desarrollo de las estadísticas nacionales sobre factores demográficos y económicos, y recientemente sobre factores sociales (por ejemplo, el índice de criminalidad o el de drogadicción). Andrew Shonfield propuso la idea muy interesante de que el hecho de que durante decenios el desarrollo de Inglaterra fuera más exitoso que el de Francia o la Unión Soviética, se debía a que la dirección altamente centralizada de Francia requería una mayor capacidad de recolección y análisis de datos de la que en ese momento se poseía.<sup>15</sup> No fue sino hasta que se introdujeron las computadoras, después de la segunda guerra mundial, que se pudo obtener el conocimiento tecnológico que parecen requerir esos planes.

La simple medición de los recursos empleados en la recolección de datos nacionales no es un indicador suficiente de los datos disponibles para ser utilizados por los mecanismos de dirección nacional. Puede ser que los datos recolectados no sean realmente importantes —o que su procesamiento haya sido insuficiente y que hayan sido pobremente comunicados a los responsables de la decisión, como afirma la Oficina General de Contabilidad que es el caso en Estados Unidos.<sup>16</sup> Para los países en desarrollo, hay algunas medidas acerca de la recolección de datos, pero en lo que se refiere a procesamiento y a comunicación las nociones apenas son descriptivas. Parecen seguir con mucho a las sociedades occidentales, en las que la investigación básica es una fuente de mayor prestigio que la investigación aplicada, como también lo son las unidades altamente autónomas (por ejemplo, las universidades) en comparación con la investigación que se hace para otras unidades (por ejemplo, para los responsables políticos). Un estudio reciente de la OCED acerca de educación superior, llegó a la conclusión de que la orientación de muchas instituciones técnicas las está convirtiendo en instituciones más “académicas”, esto es, que su política de investigación se orienta más hacia los estudios básicos que a los aplicados. España y Portugal están entre los países estudiados.<sup>17</sup> El resultado de esta situación es con frecuencia datos poco importantes, procesados insuficientemente e insuficientemente comunicados.

El siguiente problema es el grado de apertura a la posibilidad de comprobación en la realidad por parte de los responsables políticos.<sup>18</sup>

<sup>15</sup>Andrew Shonfield, *Modern Capitalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1965.

<sup>16</sup> Ver también Jeffrey A. Hart, “Cognitive maps of three Latin American Policy-makers”, *World Politics*, octubre de 1977, vol. XXX, n° 1, pp. 115-140 y otras referencias. Ver también: Michael Brecher, *Israel, the Korean War and China: Images, Decisions and Consequences*, Jerusalem, the Jerusalem Academic Press for the Institute of Asian and African Studies, Universidad Hebrea, 1974.

<sup>17</sup> *Selection and Certification in Education and Employment*, París, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

<sup>18</sup> Reporte al Congreso del Contador General de Estados Unidos, *Social Research and Development of Limited Use to National Policy Maker*, 4 de abril de 1977.

A través de unidades de procesamiento del conocimiento, dentro y fuera de la maquinaria política, así como a través de los medios de comunicación, se formula un cuadro de la dinámica societal (por ejemplo, la alienación de los campesinos en virtud de la lentitud de la reforma agraria). Aparte del problema de qué tan realista es el cuadro y de qué tan bien comprendidas han sido su dinámica y las vías que presenta, y aparte de que el cuadro sea comunicado a los responsables políticos, está el problema de si éstos están dispuestos y son capaces de aceptar dicho cuadro, de digerirlo y de enfrentarse a él. Este problema está relacionado con el grado de entrenamiento y la experiencia de los responsables políticos (por ejemplo, si tienen una preparación profesional adecuada para tratar con un cierto tipo de problemas complejos), en parte también es un problema de qué tan ideológico y no pragmático es su compromiso (sea que se adhieran a una línea política estricta antes que aceptar cierta flexibilidad para desarrollar y llevar a cabo una determinada política) y, también en parte, un problema de salud mental y física (por ejemplo, que estén incapacitados por una edad avanzada o que estén psicológicamente desequilibrados).

Una apertura máxima a comprobación en la realidad no es la orientación que asegura la mejor dirección. Es cierto que se afirma que cuando los gobiernos de Turquía y de Argentina trataron de seguir estrictamente las políticas de austeridad que les imponían los expertos del Fondo Monetario Internacional, tuvieron que enfrentarse a una rebelión. En 1976 el FMI le prestó a México<sup>19</sup> 1,200 millones de dólares después de que lo comprometió a cumplir rigurosamente con el programa de austeridad, de estrechos controles salariales y de límites al gasto público. Una de las consecuencias de este compromiso fue que el ingreso de los trabajadores (y de los agricultores) se elevó mucho menos que los precios, mientras que la inflación, aunque en descenso, todavía llegaba a más del 20% anual. A fines de 1977, el gobierno del presidente José López Portillo se enfrentó a una creciente intranquilidad. Eligió una vía intermedia relajando un poco el programa de austeridad, pero sin perder el apoyo del FMI. Es probable que si no lo hubiera hecho también en este caso se habría originado otra rebelión.<sup>20</sup>

En pocas palabras, lo que desde este punto de vista asegura una política de desarrollo es la capacidad de asumir tanto comprobaciones a nivel de la realidad como consideraciones político-normativas.

Otra consideración administrativa de importancia, una vez que un plan ha sido bien "procesado", es la manera como es llevado a cabo, esto es, ¿cómo se convierten en directivas transformadoras de la sociedad ideas que únicamente existen en la mente de los responsables políticos, en ase-

<sup>19</sup> Ver también, Evelyn P. Stevens, *Protest and Response in Mexico*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1974.

<sup>20</sup> *The New York Times*, 17 de noviembre, 3 de diciembre 1977.

sorías, declaraciones, decretos y leyes? No hay acuerdo en cuanto a cuál es la manera más eficaz de lograrlo, o de si siquiera existe alguna, o si cada sociedad tiene vías que le son propias. Pero lo que parece evidente es que el desarrollo puede ser víctima de si uno favorece al sector privado o al público, a la nacionalización o a la descentralización, o de si no hay una política al respecto, o de si la hay y es seguida de manera confusa e inconsistente.

En cuanto al aspecto político de la capa superior, su componente esencial es la movilización. Movilización es el proceso a través del cual una unidad social gana el control sobre recursos que anteriormente no controlaba. Estos recursos pueden ser económicos o militares, pero también podrían ser políticos o psicológicos. El concepto se empleó primeramente con referencia al cambio en el control de los recursos de manos privadas civiles a manos públicas militares. Recientemente se ha aplicado al cambio deliberado en el control de los recursos de una sociedad, o de alguna otra colectividad, como por ejemplo la movilización para el desarrollo de las naciones más jóvenes, la movilización de organizaciones regionales para la unificación política y la movilización de ciudadanos apáticos por parte del movimiento de derechos civiles. A medida que avanza la movilización la unidad aumenta su capacidad para actuar colectivamente.

La mayoría de las medidas que se utilizan para indicar el poder de una sociedad, o de otras unidades societales, se refiere a *potenciales* de movilización, y no a energía movilizada. Las estimaciones del PNB, recursos humanos, capacidad productiva y otras similares —todas se refieren al potencial de movilización o capa subyacente.<sup>21</sup>

Aquí lo que nos interesa medir es hasta qué punto esos recursos han estado disponibles para uso societal en general o para un programa específico. Un indicador importante de la medida en que los recursos naturales han sido movilizados, es la proporción del PIB\* que se ha gastado en consumo general del gobierno. Obviamente el monto del PIB de un país (factor de la capa subyacente) y la proporción del mismo que logra movilizar, afectarán a un indicador de esta naturaleza. La tasa de 12.3 de Tanzania es mucho más alta que la de Indonesia que es de 8.1%.<sup>22</sup>

Los recursos humanos disponibles para propósitos nacionales, sean las fuerzas armadas, el Cuerpo de Paz, o la administración pública, tam-

\* PIB = Producto Interno Bruto. Esta cifra representa el PNB más el ingreso obtenido en ese país y enviado al extranjero y el ingreso que se obtuvo en el exterior y se remitió a ese país. En los países deudores el PIB tiende a ser superior al PNB, mientras que en general lo contrario parece ocurrir en los países acreedores.

<sup>21</sup> Ver Klauss Knorr, *The War Potential of Nations*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1956, pp. 19-28, 119-160; James Schlesinger, *The Political Economy of National Security*, Nueva York, Frederick A. Praeger, 1960, pp. 74-75, 78-103; y Charles Hitch y Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, pp. 233-239. ,

<sup>22</sup> *World Tables-1976*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1976, pp. 432-447.

bién constituyen una medida, aunque imperfecta, de la capacidad dirigente. Sobra decir que un ejército muy grande puede afectar el desarrollo económico pero puede ser importante en vista de otros objetivos nacionales. De manera similar, una administración pública muy amplia puede no ser un obstáculo para la mayoría de las actividades societales. Sin embargo, el monto total de recursos humanos, su nivel de calificación (educacional, etc.) son un indicador de la capacidad dirigente al menos potencial.

La movilización de recursos económicos y la movilización de recursos humanos son las que con más frecuencia se miden, no obstante que la movilización de energía política es igualmente interesante. Para evaluar el potencial de movilización política en un grupo social dado, partimos de consideraciones tales como el nivel de atención que obtiene la información política, la disposición que se tiene para escribir al diputado o a un periódico, participar en campañas electorales o contribuir a ellas y, desde luego, votar.

Conjuntamente las medidas de los aspectos administrativo y político de la capa superior nos dicen qué tan poderosa es esa capa. En China, la elevada movilización hace que su capa superior sea más poderosa (y algunos afirmarían que hasta demasiado poderosa) que, por ejemplo, la de la India. Puede ser que la capacidad para comprobar en la realidad sea inferior, por lo menos a su poder de movilización. Por ejemplo, a principios de 1958 el gobierno chino lanzó su campaña masiva del hierro y el acero en los "traspacios" que finalmente tuvo que ser abandonada dada la baja calidad de la producción y la carga excesiva que representaba para el sistema de transportes.<sup>23</sup> Argentina parece ofrecer otro ejemplo de este mismo fenómeno. Aunque hace treinta años Argentina y Brasil se hallaban en un estadio similar de desarrollo, desde entonces en materia de industria pesada<sup>24</sup> el segundo ha avanzado más rápidamente. Esta situación puede atribuirse, al menos parcialmente, a la incapacidad de Argentina para decidirse en cuanto a qué sector otorgarle prioridad: a la industria o a la agricultura. La consecuencia de esta indecisión ha sido que ninguno de los dos sectores se ha desarrollado de manera adecuada. Para ampliar y proteger su mercado interno, los industriales argentinos han apoyado impuestos a las importaciones y a las exportaciones de bienes agrícolas. El resultado de esta política fue una disminución del ingreso agrícola y falta de tecnología para trabajar la muy rica tierra de cultivo argentina, así como la inhibición a la importación de las máquinas que necesita la industria. La consecuencia fueron tensiones casi mortales entre ambos sectores, los diferentes regímenes

<sup>23</sup> E. L. Wheelwright y Bruce McFarlane, *The Chinese Road to Socialism*, Nueva York, Monthly Review Press, 1970, p. 48.

<sup>24</sup> Juan de Onís, "Argentine puzzle: Agriculture or Industry?", *The New York Times*, 1º de agosto de 1977.

se han inclinado hacia uno o hacia otro, pero a largo plazo, por lo menos hasta 1976, ninguno de estos sectores había logrado florecer.

#### LA CAPA SUBYACENTE

Una parte importante de la capa subyacente corresponde a recursos disponibles para aplicarse a acciones societales, tanto en potencia como ya existentes, las cuales ya han sido discutidas y su medición desarrollada, de manera que ya no nos interesa tanto. En pocas palabras, éstas incluyen las estimaciones de las reservas y de la producción petroleras, materias primas, cosechas importantes, y oportunidades relacionadas con la necesidad de que las exportaciones generen las divisas que exige el pago de las importaciones. Importantes también son los datos acerca de la estructura de la población (por ejemplo, si las cohortes más grandes son las de niños, de personas mayores de 65 años o las de edad económicamente productiva), el estado de salud de la población (por ejemplo, hasta 1947 la malaria era un factor de importancia en Ceylán o diferentes parásitos que todavía debilitan a muchas poblaciones egipcias), así como los niveles de educación. Por ejemplo, en 1973 en Canadá había casi el doble de personas de 19 años estudiando en la escuela secundaria (33.3%) que en España (18.6%).<sup>25</sup> En 1972 en el Alto Volta había seis estudiantes por millón de habitantes, mientras que en Israel eran 14 000.<sup>26</sup> Sobra decir que la educación superior es un indicador muy grueso; tal vez sean más elocuentes los indicadores que se refieren a entrenamiento técnico y administrativo. Un número elevado de desempleados entre los estudiantes universitarios egresados de las escuelas de humanidades, tiende a impedir más que a promover el desarrollo. Aun así, y de manera muy general, mientras más bajo sea el nivel educativo de la población, menor será el potencial de desarrollo de la capa subyacente.

Menos obvio es el nivel de consenso frente a la sociedad, ciudadanos especialmente activos, los valores básicos, procedimientos políticos y estrategias de desarrollo. Una variable de apoyo interesante en este sentido la constituyen las mediciones de "fraccionalización" étnica y lingüística. Por ejemplo, de acuerdo con una fuente, en la India el índice es un elevado .84, mientras que en España es bajo, .42.<sup>27</sup> Es evidente que mientras más elevada sea la fraccionalización más difícil será lograr el consenso. Más allá de la ausencia absoluta de consenso que conduce a la violencia colectiva, está el problema de la relativa libertad frente a la violencia interpersonal. Por ejemplo, de una población total de 12 millones, 180 mil personas murieron durante el periodo de "violencia" que asoló

<sup>25</sup> *Selection and Certification in Education and Employment, op. cit.*, p. 38.

<sup>26</sup> Hudson Taylor, *World Handbook for Political and Social Indicators*, 2<sup>a</sup> ed., New Haven, Yale University Press, 1972, pp. 229-231.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 271-274.

Colombia entre 1949 y 1958.<sup>28</sup> En ese tiempo, se vieron interrumpidas las actividades sociales normales porque la gente empezaba a preocuparse por su seguridad personal.<sup>29</sup> La guerra civil es una forma extrema de desacuerdo. Devastó y retrasó veinte años el desarrollo de Vietnam. La guerra entre Nigeria y Biafra a finales de los años sesenta, provocada por una disputa entre la autoridad del gobierno central y la del gobierno regional por un conflicto de derechos de operación petrolera, debilitó la economía y produjo una severa hambruna en Biafra. Un conflicto interno de diferente naturaleza también obstaculizó la capacidad del gobierno de Uruguay para enfrentarse a problemas económicos: los periódicos ataques terroristas del Frente Tupamaro de Liberación Nacional, desviaron la atención del gobierno hacia el secuestro de funcionarios públicos, asaltos y la invasión guerrillera a las bases militares.<sup>30</sup>

Más allá de este problema está la medida en la que la cultura cívica moviliza a una comunidad. Esta cuestión presenta un doble aspecto: la conciencia cognitiva del potencial para participar en el proceso de la toma de decisión política, y la participación efectiva en dicho proceso. Daniel Lerner<sup>31</sup> explicó la noción de empatía, o conciencia política, a través de la cual la gente percibe la conexión entre dilemas privados y problemas públicos,<sup>32</sup> al recrear el desarrollo de esta conciencia cognitiva en los países del Medio Oriente. La gente amplía su visión del mundo y aprende a elaborar opiniones acerca de problemas que en una sociedad tradicional no le atañerían, a través de la influencia de los medios de comunicación masiva que fomentan la familiaridad con nuevas situaciones y con la gama de opiniones asociadas a esas situaciones. La participación de los medios de comunicación masiva, en sí misma un producto de la urbanización y de la alfabetización, promueve entonces la idea de la participación política.

"El que una persona piense que debe participar en la vida política de su comunidad o de su nación no significa que de hecho lo hará".<sup>33</sup> Almond y Verba encontraron que en las sociedades en las que los individuos ejercen una participación política, las sociedades democráticas, los individuos no sólo creen que deben participar, sino que tienen la

<sup>28</sup> Germán G. Campos, O. F. Borda y E. U. Luna, *La violencia en Colombia*, tomo 1, Colombia, Ediciones Tercer Mundo, 1962, p. 292. U.S. Army, *Area Handbook for Colombia*, Washington D. C., U.S. Government Printing Office, 1964, pp. 52-53.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Ver también Martin Weinstein, *Uruguay: the Politics of Failure*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1975.

<sup>31</sup> Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, Nueva York, The Free Press, 1958.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>33</sup> Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little, Brown and Co., 1965, p. 135.

competencia y la capacidad para hacerlo.<sup>34</sup> Por ejemplo, de la muestra de 1 007 personas entrevistadas en México, el 33% expresó competencia ciudadana (la creencia de que puede hacer algo contra una ley injusta tanto a nivel local como nacional), y 8% expresó una competencia de sujeto (la expectativa de que recibirá seria consideración por parte de las agencias policíacas y gubernamentales). Esas tasas son bastante bajas en comparación con países como Estados Unidos en donde la competencia ciudadana fue de 66% y la competencia de sujeto de 33% (muestra = 970).<sup>35</sup> Más todavía, en los países en los que los ciudadanos tienden a considerarse competentes para participar, la gente no únicamente piensa que puede tomar parte en la política, sino que también tiene mayores probabilidades de ser activa. Con muestras de tamaño comparable sólo 24% de los mexicanos pertenecía a organizaciones comerciales, profesionales o políticas, mientras que en Estados Unidos la proporción fue de 57%.<sup>36</sup>

Mientras que el grado de competencia es importante para la participación cívica y política, los autores señalan que una actuación adecuada debe ser acompañada de una percepción de sí mismo altamente consciente. Por ejemplo, mientras que los mexicanos demostraron un sentido muy elevado de aspiración a la competencia, también fueron los que, entre los cinco países estudiados (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania Occidental, Italia y México), registraron la frecuencia más baja en cuanto a actuación política (medida en términos de información política, pertenencia voluntaria a asociaciones y actividad política). Aunque los mexicanos han estado expuestos a una ideología revolucionaria que alienta la participación política, aparecen como carentes de la experiencia política y de conciencia cognitiva respecto a las operaciones gubernamentales.<sup>37</sup> Desde luego que otros indicadores nos permiten medir la conciencia y activación políticas. Y en México, así como en otros países de menor desarrollo relativo, pueden ser más altos (por ejemplo, si las demostraciones se consideran una expresión política) o más bajos (por ejemplo, si definimos democracia como alternancia de partidos en el poder). Sin embargo, el punto más importante es que esta dimensión de cuerpo social (o capa subyacente) puede ser operacionalizada, y afecta la habilidad para movilizar a la ciudadanía con vistas a acciones sociales.

#### CONCLUSIÓN

¿Cuál sería la principal implicación de nuestro enfoque para el estudio de los países de menor desarrollo relativo y, sobre todo, para la cues-

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>37</sup> Leonard Binder, "Review Essay: Political participation and Political development", *American Journal of Sociology*, vol. 83, nº 3, 1976, pp. 751-760.

tión del desarrollo, considerando que llegue a afinarse tanto la capacidad para evaluar el potencial para el desarrollo que guardan la capa superior y la capa subyacente, como las diferentes hipótesis, y que éstas además sean sometidas a comprobación empírica? Para sociedades donde ambos niveles sean relativamente elevados, se espera un despegue y un desarrollo relativamente rápidos, a menos, desde luego, que se vean impedidos por una intervención externa y por fuerzas del medio ambiente, por ejemplo, temblores masivos. En cambio, es poco lo que pueden esperar las sociedades donde *ambos* niveles son pobres en cuanto a sus posibilidades de desarrollo, al menos a corto plazo. Lo que es más interesante es que para sociedades pobres en un nivel pero "más ricas" en el otro, su desarrollo será mayor si mejoran el nivel pobre. Así que más descubrimientos de yacimientos petroleros harán poco por Indonesia, pero una limpia de la corrupción gubernamental será más importante, porque nuestra hipótesis sostiene que los principales obstáculos para su desarrollo residen en su capa superior. Por otra parte, esos descubrimientos serían una gran ayuda para Tanzania que ya cuenta con un gobierno relativamente eficaz, pero que es desesperadamente pobre en recursos.

Por último, sociedades que han alcanzado puntuaciones muy altas en ambos niveles, pero cuya capa superior y capa subyacente no muestran un desarrollo paralelo, podrían derivar de esta línea de análisis conclusiones en cuanto a cuál es el nivel donde deben esperar que surjan problemas y hacia dónde deben dirigir sus esfuerzos: por ejemplo, México en el desarrollo de su gobierno; Israel en sus recursos naturales.