

EL DESARROLLO EN LA TRANSICION AL SIGLO XXI: UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA*

Francisco Sagasti

Debido a las profundas transformaciones que hoy se experimentan, el mundo se enfrenta a una "triple crisis", caracterizada por los consiguientes cambios en las formas de producir conocimiento, en la respuestas tecnológicas existentes y en los modos de organizar la producción. Esto crea un espacio de acción en el cual, según el autor, hay que reformular el concepto de desarrollo de acuerdo a los logros producido en los últimos cuarenta años, identificar las estrategias teniendo en cuenta esta nueva concepción y explorar nuevas ideas acerca del tema de la gobernabilidad internacional. Todo lo anterior plantea un enorme desafío y una responsabilidad especial al continente latinoamericano, en el sentido de que su aporte en la renovación de conceptos puede ayudar a prevenir el período de "barbarie" que algunos intelectuales europeos predicen.

Introducción.

Nos encontramos en un período de profundos cambios, en un período de crisis en el cual las maneras de producir conocimiento, el acervo de respuestas tecnológicas y las formas de organización de la producción están cambiando todas a la vez. Hace varios siglos que no se presenta simultáneamente un conjunto de cambios tan fundamentales y complejos en estas tres esferas de actividad humana, cambios que configuran una "triple crisis" a escala planetaria. Esto genera incertidumbre, inseguridad y ambigüedad. Lo caótico y enredado de la situación actual hace que estemos llegando al fin de los determinismos, de los reduccionismos, y de las explicaciones causales, lineales y sencillas.

Medio en broma, medio en serio, podríamos decir, de manera muy simplista, que a lo largo de varios siglos hemos pasado de una época en la cual organizábamos nuestra manera de pensar por la

*Este artículo se basa en la intervención del autor en la conferencia de la UNESCO sobre "Trayectorias históricas y elementos de desarrollo", París, 4-6 de noviembre de 1992.

lógica, partiendo de dos premisas para llegar a una conclusión (si A y B, entonces C), a una época en la cual, hace más de siglo y medio, empezamos a pensar con la dialéctica (A como tesis, opuesta a B como antítesis, lo que nos lleva a C como síntesis).

Ahora, en plena transición hacia el siglo XXI, nuestra manera de pensar debe pasar de la lógica y de la dialéctica a la paradoja. Nos encontramos rodeados cada vez más de situaciones en las que el postulado A está en contradicción con el postulado B, y ambos coexisten en forma simultánea sin posibilidad de conclusión o síntesis. Debemos acostumbrarnos a pensar en términos paradójicos, sin que ello lleve al descalabro conceptual o a la parálisis en la acción.

La historia se reinventa periódicamente y ahora es preciso reinventarla una vez más. No sólo a partir de los esquemas conceptuales e ideas que hemos heredado, sino también en base a un conjunto de nuevos conceptos con los cuales aprehender la cambiante realidad. Para esto es necesario dar rienda suelta a la imaginación, porque en momentos "plásticos" de la historia —en los cuales casi todo puede suceder— las ideas y las visiones del futuro tienen un impacto formidable: definen lo que percibimos como oportunidades, expanden el rango de lo posible y enriquecen el repertorio de lo que consideramos deseable.

Para aprovechar el espacio de acción que nos generan las nuevas ideas y visiones es necesario, entre otras cosas, reinventar lo que consideramos como "desarrollo", identificar las principales líneas de estrategia para encaminarnos hacia esta nueva concepción de desarrollo, y explorar nuevas ideas sobre los marcos institucionales para el ejercicio del poder y la autoridad, es decir, sobre gobernabilidad.

Desarrollo: experiencias y conceptos.

Para redefinir lo que entendemos como "desarrollo" es preciso partir evaluando los logros de los últimos 40 años, durante los cuales este concepto experimentó muchas transformaciones. Recordemos, en primer lugar, que las ideas iniciales sobre desarrollo surgieron en función de los objetivos y de la comprensión de los fenómenos económicos y sociales que teníamos hace cuatro decenios, fuertemente influenciados por la tarea de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial.

Debemos evitar la tentación, que puede llevar a un pesimismo exagerado, de evaluar el estado de ánimo, los instrumentos de análisis y las formas de actuar para promover el desarrollo que se plantearon a fines del decenio de 1940 y a principios del de 1950, con el instrumental analítico del que disponemos en la actualidad, con los valores que hemos internalizado desde la Segunda Guerra Mundial, y con todo lo que hemos aprendido acerca del crecimiento económico y el progreso social.

Examinando con cierta generosidad los objetivos y los medios que se disponían en los años cincuenta para promover lo que llamamos "desarrollo", podemos darnos cuenta que en cuatro decenios se ha logrado mucho de lo que se propuso hacer entonces. Utilizando las ideas de Ralph Dahrendorf, podríamos decir que hemos aumentado las "oportunidades vitales" para una gran parte de la población mundial; y utilizando los conceptos de Amartya Sen, que hemos ampliado la "gama de capacidades humanas". También podríamos decir, aún reconociendo las imperfecciones de los indicadores económicos y sociales, que ha aumentado la esperanza de vida a nivel mundial, se ha reducido la mortalidad infantil, se han elevado los niveles de nutrición, y que se ha reducido la incidencia de enfermedades endémicas. Todo esto, antes de mencionar el extraordinario proceso de crecimiento económico global que ha generado prosperidad para una buena parte de la humanidad.

Las mejoras sociales de los últimos cuatro decenios no tienen precedente en la historia humana. Más aún, examinando el tiempo que ha tomado realizar estos avances, es posible constatar que los países en desarrollo de Asia, Africa, América Latina y el Medio Oriente han logrado duplicar niveles de ingreso —y aumentar diez o quince años de esperanza de vida— en mucho menos tiempo que les tomó hacer lo mismo a Europa, Estados Unidos y Japón. Por ejemplo, China ha logrado duplicar su ingreso por habitante y mejorar sustancialmente sus indicadores de bienestar social en sólo diez años, comparados con los 150 años que les tomó lograr estos avances a los países industrializados a partir de mediados del siglo pasado.

Si bien en términos de indicadores económicos y sociales hemos logrado mucho de lo que nos propusimos hacer hace cuatro decenios, esto no debe darnos un sentido de complacencia y tranquilidad. En la gran mayoría de los países en desarrollo persisten serios problemas —pobreza extrema, desigualdad de oportunidades, falta de acceso a servicios sociales básicos— muchos de los cuales se están agudizando

en gran parte de Africa, Asia, América Latina y el Medio Oriente. No debemos olvidar la persistencia de estas escandalosas e inaceptables desigualdades de todo orden. Pero tampoco debemos dejarnos llevar por un pesimismo exagerado, negando los avances logrados y arguyendo que la dependencia y el capitalismo transnacional no nos permite hacer nada.

Siempre hemos tenido y tendremos múltiples caminos para el desarrollo, para mejorar la calidad de vida, expandir las oportunidades vitales y aumentar las capacidades humanas. China, Japón, los Estados Unidos, los países de Europa, Brasil, India y otros países que han progresado a lo largo de una o varias dimensiones, han seguido caminos distintos, cada uno en su momento. Por lo tanto la multiplicidad de vías para el desarrollo no es un problema de debate, ni empírico, ni teórico.

Sin embargo, en estos múltiples caminos encontramos una constante, algo común a todos los países que han transitado por los caminos del desarrollo: la capacidad de generar y utilizar conocimientos ha sido y es el motor principal de los avances sociales, económicos y políticos. Por lo tanto, en la transición al siglo XXI, toda interpretación del concepto de "desarrollo" debe otorgarle los papeles centrales a la capacidad de generar conocimientos científicos y tecnológicos, y a la capacidad de utilizar el conocimiento para fines sociales y productivos de manera eficiente. Esto implica, entre otras cosas, el rescate de la sabiduría y el conocimiento tradicional generado a lo largo de siglos en una multiplicidad de culturas, buscado su articulación con los conocimientos que se derivan del quehacer científico y tecnológico.

Como hipótesis de trabajo podemos plantear la idea de que el proceso de desarrollo consiste en crear y realizar nuevos valores que orienten y guíen la evolución humana. En la transición al siglo XXI, esta creación y puesta en práctica de nuevos valores depende fundamentalmente de la capacidad de generar y utilizar conocimientos en forma efectiva. Ejemplos recientes de este proceso de creación, difusión y puesta en práctica de valores lo dan la aceptación del respeto a los derechos humanos como norma universal a ser acatada por todas las sociedades, y la aceptación del principio de solidaridad con las generaciones futuras que sustenta la idea de preservar el medio ambiente.

Estrategias de desarrollo.

El segundo tema que trataré busca responder la siguiente pregunta: ¿qué hemos aprendido acerca de las estrategias disponibles para los países que se embarcan en la aventura del desarrollo? En los últimos cinco años ha surgido una variedad de nuevos planteamientos de estrategia. En América Latina, la CEPAL ha reformulado sus ideas, organizándolos en torno al tema central de "transformación productiva con equidad". En la India, en China, en Africa, y en el Medio Oriente (bajo la influencia del Islam), se busca armonizar la modernización productiva con la incorporación de valores espirituales en las estrategias de desarrollo.

Cuando se pasa de la discusión del concepto de desarrollo al diseño de estrategias es necesario identificar líneas prioritarias para la acción. Aceptando la gran diversidad de situaciones en el mundo en desarrollo, tres aspectos deben estar presentes en el diseño de toda estrategia de desarrollo: modernización productiva y vinculación con la economía internacional; equidad, justicia social y provisión de servicios sociales; y sustentabilidad ambiental.

Modernización productiva. No es posible embarcarse en la aventura del desarrollo aislándose del resto del mundo. Existen enormes oportunidades para beneficiarse del comercio y del sistema financiero internacional. Por lo tanto, en la transición hacia el siglo XXI, uno de los aspectos centrales de la estrategia de desarrollo es el diseño de formas adecuadas de insertarse en la economía global, para lo cual la modernización productiva, el aumento de la competitividad y las políticas macroeconómicas sensatas son requisitos indispensables.

Cuando escucho ataques furibundos al "neoliberalismo" me pongo algo inquieto, así como me inquietaba hace años cuando se atacaba al "comunismo" a rajatabla. Estos términos son etiquetas cómodas que enmascaran la aplicación de esquemas mentales simplistas a realidades muy complejas. Pueden también considerarse como excusas para la pereza mental: quienes los enuncian frecuentemente se sienten eximidos de dar argumentos adicionales para sustentar su posición.

Creo que hay aspectos valiosos por rescatar en lo que se llama la "política económica neoliberal". Entre ellos tenemos un saludable respeto por las identidades macroeconómicas, un rechazo al populismo económico, y la convicción de que con tasas de inflación

mensual de dos dígitos es absolutamente imposible pensar en el largo plazo y en una participación activa en la economía mundial. Cuando critiquemos al "neoliberalismo", rechazando su reduccionismo implícito y la idea de que el libre juego de las fuerzas de mercado puede resolverlo todo, es preciso ser cuidadosos y rescatar los aspectos positivos de las políticas neoliberales que tienen que ver con el manejo macroeconómico sensato.

Sin embargo, la modernización productiva, la mejora de la competitividad y la inserción en la economía global, por sí solas, no resolverán los grandes problemas sociales de América Latina. Es muy improbable que una estrategia basada exclusivamente en la modernización industrial y productiva y en la integración a los mercados mundiales, genera —por sí sola— las oportunidades sociales necesarias para hacer realidad una concepción más amplia y justa de desarrollo.

Equidad y justicia social. Para enfrentar los problemas sociales es preciso considerar un segundo aspecto de las estrategias de desarrollo, específicamente dirigido hacia este fin. No algo añadido, como se ha venido planteando en los programas de "ajuste estructural con atención a lo social". Se requiere mucho más que eso: integrar de una manera muy clara, desde el principio, consideraciones de equidad y de justicia social en el diseño de estrategias de desarrollo.

Por ejemplo, en el Perú se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo alrededor de 250.000 jóvenes, en una situación donde el nivel de desempleo y subempleo llega alrededor del 85% de la población económicamente activa. Aun si lográramos aumentar la inversión y el crecimiento económico significativamente, durante los próximos dos decenios será imposible absorber a todos los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo. A menos que se diseñe una estrategia de desarrollo que incorpore el bienestar social como un objetivo prioritario y válido en sí mismo, tanto o más importante como la modernización productiva, el deterioro social continuará y una generación de peruanos corre el riesgo de perderse.

En este tema considero necesario volver a algunas ideas que planteó Ignacy Sachs hace más de 20 años en un artículo que se ha convertido en un clásico.¹ El profesor Sachs planteó la hipótesis que era posible establecer lo que llamó "Un Estado de Bienestar para Países Pobres", destacando que la productividad de los servicios

¹Ignacy Sachs, "A Welfare State for Poor Countries", *Economic and Political Weekly*, Bombay, Número especial del año 1971.

sociales, que son intensivos en mano de obra, no depende en gran medida de las inversiones en capital, ni de los niveles de salarios. Por ejemplo, vacunar a un niño en París tiene un valor intrínseco similar que hacerlo en Calcuta, pero hay una gran diferencia en el costo del servicio. Plantar un árbol en el Perú o en Nueva York tiene —en términos de su impacto sobre el medio ambiente global— el mismo valor, pero costos muy distintos.

Ignacy Sachs propuso darle prioridad a la provisión de servicios de educación, alud preventiva, control ambiental, cuidado de niños, nutrición infantil, mantenimiento de infraestructura, limpieza y sanidad, todos ellos intensivos en mano de obra, que no requieren de grandes inversiones, y que elevan la calidad de vida. El problema con la propuesta de Ignacy Sachs fue que en 1971 todavía pensábamos que la modernización productiva y el crecimiento económico podían resolver los problemas sociales de manera automática. Un segundo problema fue que para organizar estos servicios sociales se requería de una gran burocracia. Por ejemplo, para prestar servicios de educación y de salud es necesario entrenar personal, mantener registros, procesar y diseminar información, organizar actividades, enviar al personal de un lugar a otro. Como la experiencia lo ha demostrado, estas actividades administrativas pueden llegar a absorber el 40% de los recursos totales.

Estas dos limitaciones impidieron que las ideas del profesor Sachs tuvieran un mayor impacto hace veinte años, pero ya han sido superadas en la actualidad. Ahora sabemos que la modernización y la integración competitiva a la economía internacional no resuelven por sí solas los problemas sociales. También sabemos que las tecnologías de la información (informática, computadoras, televisión, video, telecomunicaciones) han cambiado ese requisito de gastar el 40% de los recursos en la administración de programas sociales.

Los avances en las tecnologías de la información nos permiten recopilar, guardar, procesar y comunicar datos de manera rápida y eficiente. Esto ha introducido modificaciones radicales en la administración de programas y proyectos, así como en la formación de personal. Ahora es posible hacer cosas que no podíamos hacer hace veinte años, cuando Ignacy Sachs planteó sus ideas sobre el tema.

El segundo componente de las estrategias de desarrollo podría resumirse en los siguientes términos: ¿cómo diseñar programas de provisión de servicios sociales de bajo costo, que sean intensivos en mano de obra, que generen empleo, y que utilicen al máximo los

avances tecnológicos en información y comunicaciones? Esto está sucediendo en la práctica y se dispone ya de ejemplos en la provisión de servicios preventivos de salud, en donde promotores rurales sin gran experiencia ni entrenamiento utilizan microcomputadoras portátiles de bajo costo que contienen un listado de síntomas y enfermedades, y un registro de pacientes. Para un diagnóstico básico no se necesita más, ni se requiere información adicional.

El problema central es hacer que un conjunto de experiencias aisladas de provisión de servicios sociales intensivos en mano de obra, con tecnologías avanzadas de información y de bajo costo, puedan replicarse a escala mucho más amplia y abarquen un porcentaje significativo de la población.

Otros aspectos de este componente social de las estrategias de desarrollo, particularmente con referencia a la generación de empleo, se refieren al apoyo a la industria de la construcción y a la pequeña y mediana industria. Lo importante es incorporar en las estrategias de desarrollo un segundo componente directamente orientado hacia mejorar la calidad de vida, ampliando y mejorando provisión de servicios sociales, generando empleo y buscando una distribución más equitativa del progreso económico.

Sustentabilidad ambiental. El tercer componente de las estrategias de desarrollo se refiere a la sustentabilidad ambiental. Durante los últimos dos decenios las preocupaciones ambientales se han ubicado en un lugar preferencial en la agenda del desarrollo internacional. Nos hemos dado cuenta más claramente de los límites que impone la capacidad natural de regeneración de los ecosistemas, así como los peligros de explotar sin control los recursos naturales y de sobrecargar la capacidad de la tierra para absorber desechos.

El decenio de 1980 fue testigo del surgimiento de problemas ambientales globales, tales como el calentamiento por el efecto invernadero y la desaparición de la capa de ozono en la estratósfera, que pusieron de relieve la posibilidad de causar daños ecológicos irreparables a escala planetaria. La Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente que tuvo lugar en Río de Janeiro en julio de 1992 aprobó la "Agenda 21", un amplio programa de acción para promover el desarrollo sustentable que busca detener el deterioro ambiental, tanto en su dimensión global como local.

Los problemas de sustentabilidad ambiental y utilización de recursos están estrechamente relacionados con el crecimiento de la población y la pobreza en los países en desarrollo, y con el desperdi-

cio asociado a los hábitos de consumo excesivos de los países ricos. Será necesario introducir cambios en los estilos de vida en ambos grupos de países para enfrentar el problema ambiental en la transición al siglo XXI.

Sin embargo, desde una perspectiva latinoamericana, más que pensar en problemas ambientales globales (calentamiento del planeta, agujeros en la capa de ozono), es necesario prestar atención a los problemas ambientales locales (contaminación industrial, saneamiento y agua potable, erosión de suelos, depredación de bosques), y explorar las sinergías que existen entre la preservación del medio ambiente, la provisión de servicios sociales y la modernización productiva.

Un punto adicional que quisiera mencionar se refiere al margen de maniobra de los países en desarrollo. Si hay algo de que me he convencido después de cinco años en el Banco Mundial, primero como Jefe de Planeamiento Estratégico y luego como Asesor Principal, es que el margen de maniobra disponible para los países en desarrollo es mucho más grande de lo que nos imaginamos y de lo que hemos sido capaces de aprovechar. En el ejercicio del poder internacional existen resquicios y espacios que pueden ser explotados de una manera más efectiva y provechosa de lo que hacemos ahora.

Sin llegar a excesos voluntaristas, estoy convencido que podemos tener un mayor control sobre nuestro propio destino. Esta posibilidad de hacer uso del margen de maniobra existente podrá hacerse efectiva, siempre y cuando sepamos bien lo que queremos y tengamos conocimiento de cómo opera el sistema internacional, y los organismos financieros en particular. Sólo así podremos aprovechar lo que nos puede ser útil y rechazar lo que nos puede perjudicar.

Atacar y vociferar desde fuera del sistema, sin hacer el esfuerzo real de entender cómo opera la mecánica del poder, no sólo en los organismos financieros internacionales sino también en los países industrializados, puede darnos la satisfacción de sentirnos moralmente superiores, pero no conduce a nada práctico. Es imprescindible utilizar para nuestro propio beneficio todas y cada una de las oportunidades que nos ofrece el funcionamiento real del sistema internacional.

En resumen, existen múltiples opciones para el diseño y puesta en práctica de estrategias de desarrollo, todas ellas articuladas alrededor de tres ejes principales: modernización productiva y competi-

tividad; justicia, equidad y programas sociales; y sustentabilidad ambiental. Además, es preciso darnos cuenta que la gran mayoría de países en desarrollo tiene un margen de maniobra mucho mayor del que aparece a primera vista, sobre todo en momentos plásticos de la historia como en el que vivimos en la actualidad.

Desarrollo y gobernabilidad internacional.

El último tema que trataré está vinculado a cómo aprovechar estos momentos plásticos de la historia de manera efectiva. Es el tema de "gobernabilidad", que considero el problema central del desarrollo en la transición hacia el siglo XXI.

El conjunto de cambios que se están dando en los ámbitos político, económico, social, tecnológico, cultural, ambiental y militar ha superado largamente las capacidades institucionales para el ejercicio del poder y la autoridad, tanto en el nivel nacional como en el internacional. Ha surgido un nuevo conjunto de actores que tienen gran influencia al margen de los canales establecidos de gobierno, y que no sabemos cómo incorporar en los procesos de conducción social y política. Se tiene, por ejemplo, a organizaciones no gubernamentales tales como "Greenpeace", "Amnistía Internacional" y "Médicos sin Fronteras", además de un gran número de asociaciones profesionales, organizaciones religiosas, gremios empresariales, corporaciones transnacionales, organizaciones académicas y activistas sociales.

Vivimos en un mundo que es sumamente complejo y enredado, que exige una multiplicidad de perspectivas para apreciarlo adecuadamente, y que desafía nuestra capacidad creativa para el diseño de instituciones. Sin embargo, examinamos las cuestiones de gobernabilidad internacional casi exclusivamente desde la perspectiva de las organizaciones intergubernamentales, cuando en realidad tenemos frente a nosotros un panorama mucho más amplio de instituciones que participan en el ejercicio del poder y la autoridad en el ámbito internacional. Cincuenta años después de fundada las Naciones Unidas, es necesario reformular la estructura del sistema de instituciones internacionales para enfrentar adecuadamente las exigencias del mundo actual.

Los Estados-nación, como unidad para la toma de decisiones políticas y de participación en la comunidad internacional, están

siendo prácticamente desarticulados desde arriba por presiones económicas, tecnológicas, culturales y ambientales que trascienden las fronteras nacionales, y desde abajo por tensiones étnicas y religiosas que desgarran el tejido social. A menos que replanteemos la naturaleza del sistema internacional que necesitamos para el futuro, llegaremos a una situación de caos y enfrentaremos problemas mucho mayores en el siglo que pronto iniciaremos.

Comentarios finales.

Paraphraseando a Raúl Prebisch en una de las últimas conferencias que dio al final de su larga y fructífera vida, diría que estamos en una situación en la cual, por primera vez en mucho tiempo, "las ideas van a la zaga de los hechos". No tenemos conceptos para entender y explicar —y menos aún resolver— los problemas que nos agobian. Esto presenta a los intelectuales un extraordinario desafío.

El trabajo intelectual consiste en producir ideas y conceptos con los cuales se piensa y se aprecia la realidad. Esto conlleva la responsabilidad de descartar conceptos obsoletos. Es preciso hacer una autocrítica y ser honestos con nosotros mismos para renovar las ideas que utilizamos hace algunos años sobre dependencia, sustitución de importaciones, planificación, y otras más —que fueron útiles en su momento— pero que ahora pueden ser un impedimento para la búsqueda de nuevos derroteros.

En esta tarea de renovar conceptos, los latinoamericanos tenemos una oportunidad extraordinaria y una responsabilidad especial, que se deriva de nuestro complejo proceso de mestizaje y del riquísimo intercambio de culturas que se ha dado en nuestras tierras.

En América Latina hemos logrado, de una forma u otra —muchas veces a trompicones— unir los acervos culturales español, americano y africano. Diría aún más, en 1492 con España nos llegó también el resultado del intercambio cultural derivado de 700 años de lucha y de convivencia entre árabes, judíos y españoles. Eso fue lo que recibimos en América Latina, y eso fue lo que mezclamos con nuestra propia cultura indígena y con la cultura africana que llegó más tarde a nuestras costas. En algunos países como el Perú, con las migraciones del último siglo y medio mezclamos también todo esto con la cultura china, la cultura japonesa y las culturas centro europeas.

Los latinoamericanos tenemos una personalidad histórica muy peculiar, en la cual mezclamos nuestra clara concepción de ser occidentales con el hecho de ser conscientes –subconscientemente quizás, valga la paradoja– de nuestra substrato cultural no occidental. En un mundo de acelerados y violentos choques culturales, étnicos y religiosos, los latinoamericanos tenemos la responsabilidad de proponer ideas y conceptos que permitan entender mejor los profundos cambios históricos que estamos experimentando, que conduzcan una nueva concepción de desarrollo y que nos ayuden a prevenir el período de "barbarie" que algunos intelectuales europeos anticipan en la transición hacia el siglo XXI.