

CALEIDOSCOPIO DEL TERCER MUNDO (1)

Con la expresión "países menos desarrollados" se designa a casi 100 países, pobres en ingresos monetarios, pero diferentes en cuanto a cultura, situación económica y estructura social y política. La primera consecuencia de una preocupación por su desarrollo es reconocer esta inmensa diversidad. Por ejemplo:

Entre los países de bajos ingresos se cuentan la India, con 530 millones de habitantes; Corea del Sur, con 30 millones; Costa Rica, con 1,5 millones, y el Gabón, con 500.000. La India es una federación de diecisiete estados, el mayor de ellos con más habitantes que cualquier país de Europa; el Gabón, por su parte, tiene menos habitantes que un barrio de Londres. El gran tamaño comporta complejos problemas de administración y cohesión política, pero también significa el disponer de grandes mercados y la posibilidad de economías en una escala correspondiente. Los países pequeños suelen presentar un panorama bastante distinto, con problemas centrados en la exigüidad de sus entradas, la escasez de mano de obra diestra y de profesionales y la debilidad de su posición en los mercados mundiales.

Aunque la población crece rápidamente en la mayoría de los países en desarrollo, hay grandes diferencias en los problemas sociales y económicos cuando se trata de países con 400 habitantes por kilómetro cuadrado, como el Pakistán Oriental, y países con una densidad de 10 habitantes por kilómetro cuadrado, como el Brasil. Cuando es posible abrir nuevas tierras al cultivo, sea cual sea el costo, la psicología es distinta de cuando la superficie cultivable es fija y se subdivide en parcelas cada vez menos adecuadas.

Los sistemas políticos de los países en desarrollo van desde la democracia con plena participación, pasando por los sistemas de partido único, hasta las dictaduras. Algunas economías dependen especialmente del sector privado y otras del sector público; la mayoría de ellas se encuentra entre ambos extremos, salvo en lo que respecta a las empresas de servicios públicos y la industria pesada que, por lo común, son propiedad del Estado.

Al intensificarse la conciencia política y diversificarse el poder económico, los valores tradicionales ceden ante nuevas modalidades de compartimiento que se reflejan en una gama aún más rica de estructuras políticas y de políticas económicas.

La diversidad entre los sistemas de valores en los países de bajos ingresos es, cuando menos, tan grande como en el mundo industrializado. Algunas sociedades

(1) "De el Correo de la Unesco" Febrero 1970.

son viejas, como las de México o la India; otras se han liberado recientemente del colonialismo; otras más están empeñadas en una rápida industrialización; pero las hay que todavía no han delineado una clara trayectoria económica.

Por último, algunas sociedades no tienen otra posibilidad que dedicar la mayor parte de su energía a armonizar las diferencias raciales y tribales para llegar a ser Estados durables. Ni la adquisición de riqueza ni la representación de sus sistemas son allí objeto de admiración o aspiración universal.

También varía mucho la facultad de adaptación a los cambios políticos y económicos en función de la flexibilidad de las estructuras sociales, la historia colonial, la reserva de fuerza de trabajo capacitada y otras muchas variables. Hay más capacidad administrativa, esencial para hacer frente al cambio, en América Latina y en Asia que en África.

Sin embargo, aun cuando la capacidad administrativa sea adecuada, como ocurre en el continente asiático, puede mostrarse incapaz de sobrellevar sus tradicionales funciones de mantenimiento de la ley y el orden y tomar la iniciativa del gran cambio necesario sin perder por ello la eficacia que la caracteriza.

También se registran grandes variaciones en los niveles de ingresos y de potencial económico. El ingreso per cápita en la Argentina es superior a 200 dólares, el de la India se aproxima a 90 y en varios países es inferior a 60. La mayor parte de la población de ciertos países vive al nivel de la mera subsistencia, en tanto que en otros goza ya, o puede gozar, de un nivel mínimo de comodidades de la vida moderna.

Hay además enormes diferencias de estructura económica. Muchas economías dependen fundamentalmente del comercio exterior, pero algunas, por ejemplo la India, sólo dependen marginalmente del comercio. Varios países, como Zambia y Venezuela, tienen un gran sector minero bien explotado; algunos, como Hong-Kong y México, tienen industrias bien implantadas; pero la gran mayoría depende casi exclusivamente de la agricultura. Se observan diferencias igualmente marcadas en las estructuras de la propiedad y la distribución del ingreso.

Naturalmente, es difícil evaluar con exactitud el potencial económico, ya que los descubrimientos de reservas de petróleo, yacimientos de gas o los nuevos usos de antiguos metales siguen desmintiendo anteriores pronósticos. Con todo, en el actual estado de nuestros conocimientos, puede decirse, por ejemplo, que Turán está bastante bien dotada de materias primas y tiene un clima templado, mientras que el Chad no. La India cuenta con todos los recursos físicos de una gran potencia, en tanto que otros países apenas si tienen lo necesario para sobrevivir como naciones.

Así, los problemas del desarrollo difieren enormemente de un lugar a otro. Los objetivos nacionales vienen determinados por la experiencia y por la historia cultural y política, filtradas, a veces imperfectamente, por los gobernantes. La función de los Gobiernos puede ser tancaular o mínima. Pueden heredar una infraestructura y una capacidad administrativa amplias o insignificantes; sus pueblos pueden ser políticamente inestables o maduros; pueden tener una tradición de aborro y laboriosidad, o tener que adquirir todavía estas características.

AUMENTO DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO Y NIVEL DE RENTA "PER CAPITA" EN 69 PAISES

Renta anual per capita (1967)	Tasa de aumento del producto nacional bruto (promedio anual 1960-67)				
	Superior al 6 %	De 5 a 6 %	De 4 a 5 %	De 3 a 4 %	Inferior al 3 %
Menos de 100 dólares	Georgia Malayo Pakistan	Egipto Tanzania	India Nigeria	Birmania Congo (Rep. Democr.) Egipto Haití Mali Somalia	
Menos de 200 dólares	Rep. de Corea Mauritania Tailandia	Bolivia Siria Rep. Arabe Unida	Ecuador Kenya Filipinas Zambia	Ceilón Congo (Brazzaville) Marruecos Sudán Uganda	Camerún Indonesia
Menos de 300 dólares	El Salvador Irán Costa de Marfil Jordania China (Formosa)	Honduras Irak Malasia Papua y N. Guinea Turquia	Brasil Colombia Paraguay	Rep. Dominicana Ghana Liberia Túnez	Argelia Senegal
Menos de 500 dólares	Nicaragua Perú	Costa Rica Guatemala	Gabón	Guayana Jamaica	
500 dólares y mas	Chile Grecia Israel Líbano México Paraguay Perú Trinidad Y. U. S. A. Yugoslavia	Cuba Líbano Venezuela			

Los encargados de distribuir el ingreso de manera más equitativa desconocían totalmente la manera de utilizar la legislación fiscal, los gastos públicos y los incentivos generales como instrumentos de política. Con frecuencia se interpretaba mal la función del Gobierno en el fomento del desarrollo. Especialmente en las antiguas zonas coloniales se veía al Gobierno como una continuación del dominio colonial centralizado e intervencionista.

Eran pocos los que comprendían bien la necesidad de recursos humanos para el rápido crecimiento económico, los que sentían hasta qué punto aumentaba la demanda de servicios sociales, en especial en los centros urbanos, y los que se daban cuenta de la importancia de perfeccionar y ampliar la educación y mejorar los servicios sanitarios.

Los países donantes no daban pruebas de comprender mejor estos problemas. Las antiguas potencias coloniales continuaron prestando asistencia financiera y técnica a los Estados recientemente independizados, que también comenzaron a recibir ciertas asistencia de otros donantes, pero el desarrollo no pasó a ser el eje de la asistencia sino luego de 1955.

En un principio se creyó que bastaba con dar a esos países una asistencia técnica basada en el envío de expertos y la implantación de sistemas nuevos, así como de medios financieros justificados por las condiciones comerciales. Si bien podían obtenerse préstamos en condiciones favorables, o donaciones—por ejemplo de los Estados Unidos—poco se sabía de la escala del problema que se trataba de resolver, de la magnitud del cambio social y político necesario o del tiempo que extrañaría lograrlo. Tampoco se prestaba gran atención a las repercusiones de la política comercial o de las condiciones en que se otorgaba la asistencia.

La comprensión del desarrollo y de su efecto en toda la economía y la sociedad ha ido afinándose gradualmente, pero hasta nuestro decenio este entendimiento más perfecto no se ha traducido en una decisión de principio. El proceso dista todavía de haber tocado a su fin.

Simplificaciones tan extremas como éstas llevaron a los países industriales y a los de bajos ingresos a insistir demasiado en las corrientes de asistencia y en el crecimiento del producto nacional bruto per capita, hábito que sólo va cediendo lugar con lentitud a la idea de que el efecto de las corrientes de ayuda sobre el producto nacional bruto depende en buena parte de la eficiencia con que el país receptor utiliza sus recursos internos y aplica sus políticas económicas y sociales.

Estas políticas tienen otros objetivos—por ejemplo, la igualdad en la distribución personal o regional del ingreso, o la inversión financiera en educación y servicios sociales—que, a veces, no han de alcanzarse sino haciendo más lento el ritmo de desarrollo. También se comprende ahora mejor que las corrientes de asistencia pueden llegar a ser contrarrestadas, o el crecimiento verse limitado, por el mal funcionamiento del intercambio comercial o por políticas monetarias mal adaptadas.

Los enfoques del pasado se van modificando de modo gradual con la experiencia de dos decenios. Muchos países en vías de desarrollo admiten ahora que sus

economía debe orientarse más hacia el exterior y que los ingresos de exportación, y no la asistencia, deben ser la principal fuente de divisas. También se comprende con mayor claridad cada vez que el sector agrícola que comprende la mayor parte de la población pueda desarrollarse satisfactoriamente y que es menester promover su desarrollo. En áreas demandadas por las industrias nacionales, suministrarles materias primas y dar aliento al sector privado que se haga en el país por aumentar las exportaciones.

Incluso en los países más identificados con el principio de la nacionalización de las empresas se está prestando creciente atención a la planificación y asignación de los recursos mediante los incentivos y la iniciativa privada.

El sector público queda en general encargado de los servicios públicos, transporte, recursos naturales e industrias básicas. Pero dentro de las restricciones impuestas por sus objetivos sociales y políticos, los dirigentes aceptan de mayor grado la idea de pasar por el mercado y recurrir al estímulo de la ganancia.

Por su parte, los países industrializados están comprendiendo que las condiciones del adelanto en los países en desarrollo son hoy innegablemente diferentes de las de Europa y América del Norte durante la Revolución Industrial. Entonces preocupaban entonces de los barrios de tugurios urbanos, del trabajo de los niños, de las pésimas condiciones de trabajo y de los ínfimos salarios. ¿Qué pasa ahora?

La conciencia política ha creado exigencias de unos servicios sociales y una equitativa distribución del ingreso que no se conocieron en los países industrializados hasta que se llegó a un nivel mucho más alto de ingresos y productividad. La situación demográfica también es muy distinta e impone costos elevados. Haciéndose pto bruscamente al equilibrio entre mortalidad y natalidad, se ha acelerado notablemente el ritmo de crecimiento demográfico, al tiempo que la emigración hacia nuevas tierras está seriamente restringida.

Por último, la tecnología que los países en desarrollo heredan y que hace posible la rápida expansión de la economía también aparece problemas por ejemplo, los de la formación de obreros, la reparación y conservación del material y un costo de capital por trabajador mucho mayor que los países industriales pudieron resolver de manera gradual. Absorbedos en cierto grado por sus tentativas de eliminar los vestigios de pobreza en sus propias sociedades, los países industrializados empiezan a entender las complejidades sociales y políticas del desarrollo. Y lo que es todavía más importante, comprender ahora que no hay una estrategia única o una receta universal para el desarrollo que sea válida en todos los países y en todos los tiempos; son muchas las combinaciones de políticas y prioridades posibles y de aplicación necesaria.

Sólo en parte se ha reflejado esta nueva comprensión en los programas de ayuda de los países donantes. La asistencia exterior ha sido esencial en muchos países para paliar las deficiencias de capacidad técnica, hacer factible el aumento en las tasas de ahorro e inversión, mejorar los servicios sociales y acelerar el ritmo del desarrollo.

Pero la asistencia también ha contribuido a lograr otros progresos de importancia fundamental. Cuando se la ha prestado de manera adecuada, ha dado a los países de bajo ingreso la necesaria flexibilidad para emprender cambios tan audaces de política como la devaluación y la liberalización de las restricciones a la importación. (Lógicamente, la circunstancia de que la ayuda no haya aumentado en los últimos años ha hecho más y más difícil movilizar el apoyo suficiente como para lograr cambios de política trascendentales en los países en que la escasez de divisas ha sido la restricción primordial para el desarrollo).

En el África, pese a que las divisas en moneda extranjera no son todavía la principal restricción, el volumen de ayuda y la relación existente en este sentido entre país donante y país beneficiario desempeñan una importante función en la formulación de la política económica.

Aun en los casos en que se ha reconocido la importancia de los esfuerzos y las políticas de los países beneficiarios, el diálogo entre donantes y recipientes ha solido ser insatisfactorio. A veces el análisis concertado de un problema ha culminado en una acción eficaz por ambas partes, pero en muchos casos falta el esfuerzo verdadero por desarrollar la economía de un lado o de otro, o de ambas partes, o si no, se lo interpreta mal.

Estos problemas comprenden desde la renuncia de los países beneficiarios a hacer frente a los intereses creados hasta la negativa del donante a prestar asistencia a sectores potencialmente competitivos o a abrir sus mercados a productos nuevos. El país donante y el país receptor también difieren frecuentemente en sus opiniones sobre la trascendencia o las consecuencias políticas de una medida, o sobre la celeridad con que puede ponerse en práctica.

Por último, las prioridades políticas de ambas categorías de países suelen ser indefinidas y, ciertamente, variables. Los países receptores han recibido consejos contradictorios por parte de distintos donantes, o de una misma institución en épocas diferentes. Sus prioridades se ven sometidas y a las presiones políticas normales, y el orden y aplicación de las mismas les son difíciles.

Así, aunque la atención se haya centrado con éxito en las políticas de desarrollo y en el apoyo que requieren, el mecanismo de aplicación de los resultados de un análisis hecho en común dista, con notables excepciones, de ser adecuado a los fines que se persigue.