

11.701 Introducción a los procesos institucionales y de planificación en los países en vías de desarrollo.
Profesora: Judith Tender
Trabajo 1

El elemento aglutinador que recorre las lecturas realizadas hasta la fecha en el curso 11.701 es una perspectiva crítica sobre muchas de las posturas que defiende la corriente dominante de la política para el desarrollo. Chang expresa un parecer que muchos autores compartirían al sostener que “no existe un modelo único de desarrollo que encaje en todas las necesidades” (2002, 66). Teniendo en cuenta este aviso, Chang pone su mirada en las lecciones históricas extraídas de los países ahora desarrollados a fin de examinar la problemática de “transplantar” una serie de instituciones al mundo en vías de desarrollo. Lo que más sorprende de su estudio es la cantidad de tiempo que han necesitado las instituciones democráticas para desarrollarse y difundirse en los países ahora desarrollados; por ejemplo, para pasar del sufragio universal masculino al sufragio universal o para desarrollar una buena legislación sobre el derecho de patente se necesitó más de un siglo en muchos casos.

Quizás lo más sorprendente de todo ha sido el crecimiento lento e irregular de los servicios bancarios en economías avanzadas como Inglaterra y Francia. Saber que tres cuartos de la población francesa carecían de acceso a servicios bancarios hasta 1863 me empuja a reconsiderar mis ideas sobre el establecimiento de instituciones financieras en el entorno rural iberoamericano. La falta de sociedades de ahorro y crédito en las comunidades rurales oaxaqueñas no significa que se pueda crear a toda prisa una asociación de crédito al estilo estadounidense en esta región. Se necesita tiempo para infundir confianza y comprender los beneficios de esta clase de institución.

Hirschman (1958) también rechaza el modelo único de desarrollo en su “adhesión” al crecimiento desequilibrado. Se sirve de la metáfora de una “tela de araña que gira sin

parar,” lo que constituye una “pesadilla” en la economía del equilibrio, pero sirve de “una ayuda inapreciable en el proceso de desarrollo” en su opinión (66). A cada paso que el sistema da alejándose del equilibrio, los sectores pueden aprovecharse de las economías externas y, a su vez, crear unas nuevas de las que se sirven los nuevos sectores. La cita que Hirschman hace de Veblen contiene una importante lección para los planificadores: “la invención es la madre de la necesidad, y no al revés” (68). Lo interpreto en el sentido de que un nuevo producto o tecnología da lugar a menudo a nuevas demandas “complementarias”, que pueden despertar el desarrollo de nuevos productos. La incertidumbre de este proceso significa que los planificadores no pueden esperar mantener el control sobre el mismo.

Teaford también presenta algunos ejemplos valiosos para los planificadores al descubrir diversos logros, comúnmente pasados por alto, de las administraciones municipales estadounidenses de finales del siglo XIX (1984). Al igual que en la actualidad, los funcionarios locales se enfrentaban a presiones para cumplir las elevadas expectativas puestas en los servicios en medio de las demandas de reducción de impuestos y conservadurismo fiscal (6). Sentí gran curiosidad con la descripción de Teaford del choque entre la era victoriana de “absolutismo cultural” y la heterogeneidad cada vez mayor de las grandes ciudades políglotas estadounidenses. Aunque el compromiso no se veía con buenos ojos, sobre todo con miembros de clases o grupos sociales diferentes, las administraciones locales de la época “se basaban en un sistema de política de “agente”, negociación y transacciones” (9). Esto plantea una cuestión interesante: ¿estaban los principales representantes políticos locales estadounidenses del siglo XIX muy por delante de su tiempo debido a su capacidad de hacer malabarismos para compatibilizar las exigencias de

los diversos electores, a pesar de haber sido descritos una y otra vez como corruptos e inmorales?

A Tendler le gustaría responder afirmativamente a esta cuestión. Al igual que Teaford pone el acento en las estructuras de las administraciones locales, sus actores respectivos y sus logros encomiables, Tendler (1997) analiza el marco institucional que hay detrás de los proyectos de desarrollo fructíferos y se inspira en los casos de buen desempeño para informar la reforma del sector público. En muchos de los casos, los donantes convencionales malinterpretan o pierden ocasiones en las que el estado desempeña un buen papel porque no encaja en la noción de modelo “único” de desarrollo (véase Chang 2002), en el que los ejemplos se extraen únicamente de los países ahora desarrollados.

Considero que la aplicación de Tendler de las conclusiones de la investigación IPWT al ámbito del sector público constituye un prisma útil a través del cual examinar los programas de desarrollo gestionados por el estado. En mi investigación sobre logística he observado la importancia que tiene la dedicación del trabajador al comparar un centro con presencia sindical (Volvo Distribution Center), con otra empresa carente de representación sindical que ofrecía los mismos servicios. En el caso de Volvo, los trabajadores desempeñaban una diversidad de tareas, lo que les hacía sentir que formaban parte del proceso de trabajo. Esta situación contrastaba con la que existía en la firma sin representación sindical en la que las tareas estaban más rígidamente definidas y existía un índice de rotación más alto entre los trabajadores. No había pensado que esta dinámica se podía trasladar a los trabajadores estatales en los países en vías de desarrollo, pero si reflexionamos sobre ello es razonable que este aspecto constituya un factor clave en el éxito

de un programa o proyecto determinado. Una idea o estrategia efectiva puede fallar fácilmente sin un fuerte sentido de compromiso entre aquellos que están encargados de ponerla en práctica.

Pasando a otro tema, las lecturas de Hirschman, Houtzager, Fox y Joshi arrojan luz sobre la creación de alianzas como ingrediente crucial para lograr la reforma de la política social. Hirschman (1963) señala que a semejanza de la revolución social, la reforma social es antagonista porque supone cierto grado de redistribución de los privilegios. Así, las reformas conseguidas en Colombia, Chile y Brasil a mediados del siglo XX “son proezas extraordinarias de ingenio en el curso de las cuales se convence a ciertos grupos de poder hostiles, otros se neutralizan y las restantes fuerzas intransigentes se ven superadas por una coalición de fuerzas muy heterogéneas” (272). Esta clase de creación de alianzas entre líneas divisorias sociales recuerda la descripción de Teaford de la política urbana de Estados Unidos a finales del XIX. Hirschman también emplea la frase “táctica de división y reforma” para sugerir que se puede conquistar a la sección más progresista de una cierta clase, superando así en número a los reaccionarios y permitiendo que se lleven a cabo las reformas.

Houtzager (2003) escribe también sobre la importancia de formar coaliciones orientadas hacia la reforma. Ante concentraciones de capital sin precedentes, se pregunta hasta qué extremo las pequeñas organizaciones de base, descentralizadas y locales (alabadas por tanto neoliberales como por posestructuralistas) pueden ser eficaces en la reducción de la pobreza y las desigualdades. Este artículo complementa muy bien el documento de Tendler (1997) sobre las reformas del sector público en Ceara, en las que la unión de la administración estatal y el sector público desempeñan papeles constructivos, a

pesar de que estas entidades han sido recientemente vilipendiadas en los círculos de la corriente dominante del desarrollo. El “enfoque político” de Houtzager se preocupa de “cómo los representantes sociales y estatales negocian democráticamente soluciones colectivas a gran escala en la línea divisoria entre lo público y lo privado” (2).

Considero que el artículo de Houtzager es de gran utilidad para poner en relación muchas de las lecturas de este curso. Por ejemplo, señala que gran parte del bombo que se le da a la sociedad civil en el ámbito del desarrollo se basa en la noción errónea de que está aislada del estado en la sociedad política. Ilustra con profusión de detalles el hecho de que el estado y la sociedad *no* están “enarzados en una lucha en la que la victoria de uno es la derrota del otro” (11). Es más, Houtzager nos recuerda que poner el acento en el tipo de organización (“cívica” o “política”) no dice nada de los valores de la organización. Al fin y al cabo, algunos grupos de la sociedad civil apoyan todo tipo de plataformas anti-democráticas, intolerantes y racistas. Se trata de una contribución muy importante a los debates que tienen lugar en otros artículos sobre los diversos caminos de la reforma.

Fox y Joshi ofrecen ejemplos más concretos sobre el papel de la creación de alianzas y el poder de la negociación en el proceso de reforma. El caso práctico de Fox muestra que la combinación de la movilización campesina y el apoyo de políticos reformistas podría ser efectiva en ámbitos en que los campesinos ya tenían actividad. Haciéndose eco de Hirschman (1963), Fox observa que el empeño de los valedores de políticas reformistas en la agencia antipobreza para “fomentar una verdadera participación de la comunidad a fin de compensar el poder de las élites locales” resultaba un tanto “arriesgado”. (1992, 162). Explica que, a pesar de que este programa gubernamental no desafió abiertamente la estructura de poder local, “creó la oportunidad política para que los campesinos lo hicieran” (168), lo cual hizo aparecer resistencias entre las élites locales y entre los intereses de las

propias agencias gubernamentales.

Tal vez la parte que más llama la atención de la descripción de Fox es el tremendo impacto del programa de alimentos en algunas de las personas más pobres de México. Fox destaca la fructífera participación de la comunidad en regiones marginadas del sur y del sureste, que prosperaron por razones económicas, políticas y culturales. Los proyectos dirigidos hacia los desfavorecidos no llegan a menudo a los más pobres entre los pobres. Volviendo de nuevo a Hirschman revela que el alcance de la crisis en el ámbito rural mexicano hizo que trabajar con los verdaderamente marginados fuese no sólo una necesidad, sino “más barato que comprar armas”, en palabras de un reformista (citado en Fox 1992, 201).

En la lectura de Joshi, una asociación con el sector público se convierte en un “mecanismo inesperado para el cambio político” (2000: 241). La consecuencia importante que he sacado de este artículo es la necesidad de que el investigador de los procesos de desarrollo entienda la situación real de trabajo sobre el terreno en que se encuentra el grupo objeto de estudio. En este caso, las demandas laborales de los miembros del WBSFSA conllevaban relaciones estrechas con miembros de la comunidad de moradores de la selva, en medio de la amenaza de la violencia, lo que les permitió identificarse con esta comunidad y esto se tradujo en, como diría Houtzager (2003), un desdibujamiento de las fronteras entre el estado y la sociedad civil. Aquí también hay paralelismos con el relato de Fox de promotores comprometidos, radicados en la comunidad de Oaxaca, de origen campesino y cuyo trabajo supuso una estrecha interacción con las bases.

Cambiando ahora al tema de la cooperación y los antagonismos entre lo público y lo privado, Tandler señala cómo asuntos tecnológicos específicos influyen en la relación entre

una empresa privada extranjera y un grupo de compañías estatales en el sector eléctrico brasileño (1968). Me interesó la importancia que daba a la distribución espacial de los puntos de abastecimiento de electricidad y cómo lo dispersos que se encontraban del mercado de distribución y de otras plantas generadoras favorecía la competencia entre varias compañías estatales y reducía el potencial de conflicto (1968). Me sorprendió saber que el programa TVA del gobierno estadounidense no se ideó únicamente con el propósito de electrificar zonas rurales y que, en realidad, antes que el suministro de energía, se pensó en la irrigación y en el control de las inundaciones. En contraste con el enfoque de desarrollo regional del TVA basado en los recursos de agua de un valle con un gran río, el caso brasileño tenía menos que ver con la consecución de unos beneficios sociales más amplios y más con la energía eléctrica. Es justo lo contrario de lo que yo habría esperado de un contraste entre programas estatales de energía hidroeléctrica de Brasil y Estados Unidos.

Hirschman (1967) se hace eco de las observaciones de Tandler en su trabajo más general sobre proyectos de desarrollo. Por ejemplo, señala las ventajas de proyectos vinculados a un emplazamiento que se centran en un lugar específico, como una planta hidroeléctrica. Tandler añadiría que tales proyectos suelen tener costes fijos muy elevados y requieren mucha inversión en tecnología, pero están bien definidos y tienen una alta notoriedad, lo que les hace atractivos a los ojos de políticos de alto nivel. Me pareció interesante aprender de Hirschman que es posible hacer que un proyecto se centre más en un emplazamiento, como en el caso de Parkinsonia en Perú, cuando los planificadores abordan primero las áreas periféricas más marginalizadas, como forma de limitar territorialmente su trabajo.

McGuire y Granovetter (1996) sostienen que el sector eléctrico adoptó una forma

organizativa y técnica particular debido, en gran parte, a la dinámica social y a las redes sociales. Los autores ponen el acento en los “límites sectoriales”, o en la selección de planes y lo que ha de excluirse o incluirse en el sector. Creo que sería interesante estudiar el sector actual de la alta fidelidad sin cables (*wi-fi*) y comparar las conclusiones con las de McGuire y Granovetter. Por ejemplo, ¿pueden sistemas aislados, como *blue tooth* y otros convertirse en integrados y centralizados mediante la utilización de un estándar común? Si es así, ¿cuál es el papel que las redes sociales dentro del sector desempeñan para provocar esta transformación?

Claramente, están en juego importantes intereses comerciales en la privatización y centralización de la energía eléctrica, así como en la introducción de la semilla de maíz híbrido (Berlan y Lewontin 1986). Los autores demostraron que la tecnología del maíz híbrido creó un artículo nuevo y altamente rentable, las semillas híbridas, incluso aunque las afirmaciones acerca del aumento de la productividad fuesen falsas. Con esta lectura final, tal vez hayamos cerrado el círculo de la adhesión de Hirschman a la teoría del crecimiento desequilibrado, en la que la invención puede convertirse en la madre de la necesidad, y no al contrario. Los que comercializaron las semillas híbridas y los *Edison Eight* han dado forma a un escenario comercial en el que pueden crear necesidades que antes no existían. Si esto es un aspecto noble o innoble del desarrollo capitalista es una cuestión que se tendrá que debatir.