

# *Ideología, Valor y Beneficencia en Perspectiva Sociológica*

*Por Ernest LANDAUER. Departamento de Sociología, de la Universidad de California. Colaboración especial para la Revista Mexicana de Sociología. Traducido del inglés por Angela Müller Montiel.*

## 1. Conceptualización de la ideología y evaluación del valor.

1-1. El uso que hace la política de la ciencia social se funda en la siguiente premisa: la reunión y análisis de los datos sociales forma un conjunto de conocimiento con un propósito, cuyos usos diversos representa tipos de codificación e información, que sirven de base para construir la política.

1.2. Hay muchas pruebas, tanto en el terreno de los asuntos públicos, como de los programas políticos de que hay áreas de problemas en que las estadísticas sobre incidencia social, definición personal y situacional, atención política, aplicaciones terapéuticas y aplicaciones de la ley, se enfocan sobre los hechos sociales y abarcan un conjunto de realidad social. Lo que generalmente se abarca en este conjunto, en torno de las patologías percibidas y estudiadas, es la aplicación de la experiencia profesional, de la jurisdicción administrativa y la aplicación de redes de comunicación sociales y comunales para ejercer el control social. La cuestión está en saber si el compromiso ideológico es un factor activo en este conjunto o es una respuesta agregada de quienes están sujetos a cierta patología.

1-3. Si examinamos el conjunto de problemas que hemos agrupado aquí bajo el nombre general de patología, encontraremos varias manifestaciones sociales para cada tipo de problema. La persona puede padecer enfermedades mentales, alcoholismo, suicidarse, etc.; la relación entre las personas puede dar lugar a homicidios, robos, divorcios, etc.; la relación entre las personas y las estructuras económicas es causa de desempleos, deudas, escasa productividad, etc.; las relaciones entre las clases socioeconómicas son causa de miseria, falta de educación, discriminación, etc. Estas relaciones pueden dar lugar también a satisfacciones, a bienestar y son el sitio en que se tejen las redes que comprenden lo que llamamos estructura social, en las que se superponen lo que llamamos instituciones, organizaciones, profesiones, público, etc., y representan los significados diferenciales que llamamos valores. El mensuramiento de estos valores sociales es una acción cultural específica y nos presenta los enormes problemas de las comparaciones entre culturas, después de que hemos gastado mucho tiempo y energía escudriñando la estructura de valores de una determinada sociedad.

1-4. Pero, puesto que todos los objetos sociales, con excepción del primero, la persona, se manifiestan solamente en densidad moral relativa y en la rarefacción moral de los tipos sustantivos de relaciones sociales, podemos presentar primero una pregunta sobre los diversos estados del ser que pueden llamarse inherentes en las personas que actualizan las relaciones sociales de diversos tipos. Esta es la cuestión que se refiere directamente a las patologías consideradas como socialmente localizadas en el individuo; a saber, la localización social anteriormente exceptuada. La cuestión es: ¿las condiciones sociales, económicas y políticas se encuentran consistentemente codificadas y registradas en actitudes personales expresadas en grados de valor o falta de valor? No podemos suponer que las autoevaluaciones del valor sean siempre discretas, típicas o aun *sui generis*. Probablemente pueden interpretarse generalmente como tonos de acción y estilos de actividad. Frecuentemente, en nuestra época de psicoanálisis, atribuimos sentidos de inferioridad a los que ponen a prueba y desafían la realidad normativa, en forma agresiva o con violencia activa. Así, muchas formas heroicas y épicas de un pasado relativamente sin leyes y más regidos por las costumbres son consideradas como intentos para establecer el valor en un efecto para negar lo que carece de valor. El logro del poder, el alcance de la posición, "el logro de los propios derechos", la acumulación de riquezas entre otras cosas se han convertido en los símbolos modernos del valor y parecen tener valor en todas las culturas.

1-5. Para tratar de responder a la pregunta presentada se necesita reunir datos. Es un problema empírico que necesita delinear lo siguiente: 1) un inventario de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que son percibidas por un determinado universo de personas; 2) cómo se diferencian estas personas con respecto a sus relaciones con las condiciones percibidas; 3) qué conducta y actividades pueden ser observadas para participar en lo que abarcan sus percepciones. Una investigación dirigida sobre estos puntos debe incluir “reglas de asignación” para la codificación de las percepciones en formas de conducta y actividades. Sin embargo, no nos interesa solamente la especificación de las formas de conducta estadísticas y las actividades, en su correlación con sus condiciones culturales. Nos interesa saber, bajo qué condiciones contextuales y ecológicas dichas correlaciones se convierten en perspectivas ideológicas. En otras palabras, no nos interesa solamente las respuestas individuales a estas experiencias o su suma en normas de agregados, sino la percepción de dichas correlaciones en su equivalente impresionista por quienes participan en la cultura.

1.6. Este punto requiere también una prosecución empírica. Pero tiene además una faceta histórica esencial. Podemos mirar hacia diversos movimientos sociales, políticos y religiosos que definen el mundo en términos de determinada dialéctica y establecer objetivos intermedios y finales que requieren una reinterpretación y transformación de las condiciones, respectivamente. Las personas que establecen esta dialéctica y estos objetivos, al enfrentarse o no con las imperfecciones de las restricciones sociales, en su autoconcepción, viéndose ligadas por las restricciones dominantes, tratan de movilizar a otros sobre la base de la articulación de sus puntos de vista con las condiciones que perciben. Con el tiempo, estas percepciones de perspectiva, puede convertirse en conjuntos característicos de significados, de acuerdo con los cuales se enfoca a los públicos, se amalgaman y pueden llegar a manifestar compromisos de lealtad e inversiones de interés en determinados tipos de actividad, o puede suceder que las percepciones no lleguen a sostener el interés y la lealtad y tengan escasa o ninguna significación social.

1-7. El estudio de los movimientos de desarrollo, modas, preocupaciones, campañas, huelgas, de protestas y advocaciones, revoluciones y cruzadas no es solamente de interés sustantivo. Las movilizaciones de este tipo indican que las formas dominantes de autoridad oficial y rutinizada, por sí solas no explican las actividades a que se dedica la gente. Aunque este hecho se reconoce fácilmente en las divergencias de la

conducta individual, las implicaciones de las formas agregadas de conducta frente a la autoridad oficial no se abarcan fácilmente en términos no normativos. Pero la movilización a que hicimos referencia anteriormente, entre otras cosas, puede decirse que en forma advertida o inadvertida, constituye un desafío para las formas de restricción que sirven como normas de la conducta y como medidas del valor.

1-8. De esta manera, las colectas de caridad, las aplicaciones de terapia, el sostenimiento de fondos de ayuda, los servicios de rehabilitación, las prácticas reguladoras, las medidas de remedio en la educación, alojamiento y subsistencia, representan diagnósticos por parte de los organismos oficiales y profesionales sobre la ausencia de valor en algún grado, sobre las desventajas o el subdesarrollo de las personas afectadas. Ya sea que las definiciones se encuentren en términos tales como el de "víctimas infortunadas", "personas enfermas", "criminales", "extraviados", "los ineducados", "los revoltosos", etc., o en términos como "miseria, desempleo, inseguridad, falta de oportunidad, condiciones insalubres", etc., es indiferente en relación con la proposición de que las fuentes normativas de valor permiten que personas y grupos funcionen legítimamente, y son también las fuentes de la desgracia, que incapacitan a los individuos, frecuentemente en forma cumulativa.

1-9. Empíricamente, reconocemos que hay conjuntos de medidas de valor que son reconocidos como cuotas cualitativas que deben llenarse como normas de valor del individuo y como características agregadas. Dichas normas son "tener para vivir cómodamente", "ser feliz", "establecer una diferencia personal", "ser responsable", "ser leal", etc. Es interesante notar que, aunque los individuos se socializan para lograr estas características, son generalizaciones que se adscriben a esfuerzos específicos que deben hacerse para ganarse la vida, obtener satisfacción, ejercer inteligencia y juicio y expresar sentimiento. Para todo esto, podemos reconocer, cada vez más, cuotas cuantitativas de cumplimiento, o por lo menos, el promedio logrado en ingreso *per capita*, puntuación educativa satisfactoria, medidas importantes para lograr avanzar en posición, datos dignos de crédito en lo referente a la actuación social, propiedades e inversiones de seguridad, etc. Todos estos son datos para el censo. Pero puede verse que el promedio logrado en cualquiera de estos aspectos, puede carecer de importancia como norma cualitativa o cuantitativa de valor. La misma computación de los promedios y su valoración con respecto al alcance de los valores sociales, indica el tipo de variabilidad del valor que podría usarse para explicar, por lo menos en

parte las variedades de diferenciación social (sector y *situs*) y de estratificación social (capa y *status*). Es claro que algunas capas sociales elevadas consideran las normas medias como poco importantes o sin significación, mientras que para otras capas, las normas medias pueden ser consideradas como inaccesibles y por lo tanto, culturalmente inaplicables, o como una definición de *situs* y *status* negativos. Partiendo de esta formulación de nuestro problema, podemos llegar a la siguiente proposición. Con los cambios bioecológicos y tecnológicos, las comunicaciones sociales tienden a hacerse más densas, dando por resultado mayor uniformidad en las normas de aplicación de valor en toda la amplitud de la diferenciación y la estratificación social. Como corolario de esta proposición podemos agregar la siguiente: las movilizaciones se generan sobre la base de una mayor densidad moral entre los sectores de la población.

1-10. En este punto, deseo hacer hincapié sobre una zona particular que salta a la vista, gracias a la preocupación moderna por el poder, la virtud y el bienestar. Es muy común explicar mucha de la dinámica de organización y administración de las sociedades, sociedades parciales, comunidades y asociaciones, en términos de la operación de principios, de aumento de poder. El manejo de las personas a través de sistemas de recompensas, satisfacción de sus deseos, racionalización de las decisiones, ejercicios de la persuasión y la coerción, etc., es muy importante para la mayor parte del pensamiento científico. Hasta es posible explicar una gran parte de la transformación social, solamente en términos del grado de imperfección de dichos sistemas de manejo y de su implementación. Sin embargo, dichos procedimientos, excluyen el impacto de las diversas normas culturales que se emplean en la vida diaria, lo mismo que en circunstancias extraordinarias, para fijar el valor. Las normas de los procedimientos jurídicos son radicalmente diferentes a las que son de uso común en un sector, o aun en la sociedad en general. Las prácticas comerciales se diferencian de las prácticas aldeanas. Aunque los valores finales pueden ser aceptados por todos, se encuentran radicalmente diferenciados por las distintas mezclas de lo que no tiene valor. Cuando esta diferenciación radica en la conservación de un sistema de estratificación, o de un sistema económico, o de poder político, o de relaciones domésticas, como noción del complemento de la actuación en sociología, esto implica que por fuerza analizamos el sistema normativo desde un punto de vista normativo. Tratamos de establecer cómo funciona el sistema normativo, sin hacer referencia a los operadores que relacionan a personas y grupos diferentemente situados con dicho sistema. Pero po-

demostramos que los *standards* normativos de valor no siempre pueden explicar la movilización de personas para transformación, protesta, revolución y conversión personal. Esto puede realizarse cuando se esfuerzan por lograr mayor igualdad, el castigo a las ofensas, u otros objetivos que concuerden con algún conjunto de valores finales. Pero la aparición del movimiento científico, la crítica social, la rebelión juvenil, los movimientos mesiánicos, etc., no quedan estipulados en inventarios de cultura social, o sólo en casos raros, sino que son difusos y atraviesan las culturas. Y los puntos de vista sostenidos dentro de las circunscripciones de estos movimientos son desafíos directos a la autoridad existente y además, históricamente, han sido con frecuencia sostenidos tenazmente tanto por los líderes como por sus partidarios.

1-11. En vez de dedicar el resto de este artículo a las movilizaciones que generalmente se consideran no normativas y aun desviadas, con respecto a las formas dominantes de cultura, deseo concentrarme ahora sobre el bienestar social y la seguridad, cada vez más importantes en nuestra época, especialmente en los llamados países subdesarrollados. Pero hay otra razón por la que considero importante concentrarme sobre este punto. Aunque el bienestar y la seguridad, como orientaciones de la política no han sido universalmente reconocidos, o aceptados, han llegado a convertirse en preocupaciones legítimas tanto del público como de las instituciones privadas en el sentido de que la política social ha llegado a ser un tema principal de la crítica social y del conflicto político, desde la época de Iluminismo. Además, la política de mejoramiento y de seguridad se encuentra directamente relacionada con las suposiciones de valor de los seres humanos y con la transformación de las condiciones, a fin de que puedan aumentar las posibilidades del valor. Contrariamente, la política de bienestar y la de seguridad no son sólo atacadas porque la oposición no concuerda con la estima de sí mismo o de los demás, sino que esta oposición, en lugar de fundarse simplemente sobre la ignorancia y la inercia, frecuentemente se racionaliza, basándose en la estimación estratificada del valor humano, el dogma y las inversiones especiales. La única noción que es comúnmente aceptada con respecto al valor humano, y a la política de beneficencia orientada hacia diversas interpretaciones del mismo, es que los individuos son capaces de tener conciencia de su sitio en su medio ambiente y sobre la base de esta conciencia pueden derivar satisfacciones y un sentido de seguridad.

Los compromisos y las racionalizaciones ideológicas se concentran en torno de lo que se indica con la frase de "ser consciente de su lugar", pues aquí se combinan todas las divergencias por cuanto a las circuns-

cripciones de lugar en términos de oportunidad para obtener satisfacciones y seguridad, a las diversas clases de movilidad, a los logros en cuanto a *status* y poder, en cuanto al reconocimiento de la excelencia y autoridad, en cuanto a la comprensión, a las recompensas y al cumplimiento de lo que se espera, en el contexto de la costumbre y las transformaciones de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas, para confundir los límites claros de la ideología y la racionalización. Como puede verse a través del fracaso de diversos intentos utópicos, en las normas continuadas de opresión y protesta, en las modificaciones a las reformas implementadas, en la rutinización de las revoluciones, en los conflictos y competencias de partido estandarizados, los procesos sociales entrópicos parecen borrar los impulsos de organización con base ideológica. A primera vista, este efecto puede considerarse como producido por las complejidades realistas de los órdenes sociales como sistemas empíricos, que incluyen así hechos sociales que no habían sido tomados en consideración en los esquemas ideológicos, que se consideran como guías de los sistemas empíricos y sus transformaciones. Por otra parte, puede decirse que las racionalizaciones son explicaciones *ex post* de condiciones existentes que han sido percibidas y que tienen la ventaja de ofrecer un cierto sentido en términos de la experiencia recibida. Así, ni la igualdad de las personas, ni la igualdad de la oportunidad y satisfacción son asuntos de la realidad, sino de la capacidad de combinación de determinadas mentes. En este sentido, dichas nociones y los sistemas lógicos derivados resultan literalmente “formas de imaginación”

La variación de su poder persuasivo reside en la forma en que sus proyecciones *ex ante* sean percibidas como derivadas totalmente de las explicaciones de las condiciones existentes y por lo tanto, resulten promesas lógicas de un futuro posible de alcanzar.

1-12. A mayor abundamiento, los siguientes factores deben ser considerados como posibles agentes efectivos para la actualización de las proyecciones ideológicas: 1) El estado existente variable de descontento e inseguridad en una determinada sociedad; 2) los sitios sociales de que se dispone para la implementación de las ideologías; 3) las posiciones social, política, económica y cultural de los ideólogos. Sigue una discusión de estos puntos.

1. Los diferentes lugares y posiciones producen diversos sentidos del valor en los afectados. La seguridad y la satisfacción son estados que se conciben como fases de la autoconcepción. En términos de estas auto-

concepciones, ¿qué es lo que mide la relativa privación económica, social, política y cultural, de determinadas ventajas, en relación con las actividades sustantivas realizadas por determinados individuos y las formas en que las realizan? ¿Son las autoconcepciones definidas principalmente por una superordenación o una subordinación a otras posiciones, o por aspectos complementarios a otros lugares, por una parte; o se encuentran principalmente definidas por la referencia a la comunidad y la comunión inmediatas? Hay que suponer que, tanto en las sociedades rígidas como en las estratificadas libremente, existen los dos tipos de vínculos. Me parece que la cuestión crítica es la siguiente: ¿Las normas de diferenciación parcial residen principalmente en el sistema de estratificación, o se refieren principalmente a la división del trabajo, quedando el sector público en su mayor parte accesible a todos para la actividad comercial y recreativa?

En el primer caso, es posible arriesgar la suposición de que las movilidades sociales en los grandes sitios sociales son en su mayoría evitadas; en el último caso, que se practica la movilidad social. Cualquiera que sea lo que empíricamente resulte cierto, queda por investigar si las autoconcepciones relativamente insatisfechas e inseguras son sostenidas por personas que perciben una identidad de intereses más allá de los límites de la comunidad. Podría parecer que las condiciones sociales de transición, tal como han sido ejemplificadas por la creciente urbanización o por otros tipos de migración que cambian la composición ecológica y demográfica de un orden social, podría crear locaciones sociales para las cuales resultarían pertinentes empíricamente las identidades de intereses de comunidades cruzadas. Esto nos lleva al punto 2.

2. La existencia o aparición de lugares sociales en los cuales las identidades de intereses pueden ser percibidas, como requisito para la implementación de afiliación ideológica. Sitios tales como los mercados regionales, pueden representar sitios potenciales o actuales en que se pueden percibir intereses de varias clases, por los participantes, como base para la promoción de la acción política y cultural. Las escuelas, los sitios de reunión política, las cafeterías y otros sitios parecidos, son también propicios, pero generalmente no se tienen a la mano inicialmente. Además, el sitio relativamente urbano puede ser considerado como un prerequisite. Pero un recurso social en este sentido, que no es necesariamente urbano, es el sitio del trabajo. Raras veces hay suficiente densidad moral en el campo agrícola, pero los centros mineros, los sitios de acomodamiento público y los sitios de entronque en las redes de transportes, como las estaciones de ferrocarril y los puertos, han sido histórica-

mente importantes para las movilizaciones ideológicas. Puede verse que la presencia de recursos naturales, es un elemento esencial en torno del cual los lugares sociales, que no eran propicios para la actividad ideológica, pueden llegar a serlo. En este sentido, aunque no necesariamente en un sentido económico, la explotación de los recursos naturales puede conducir, irónicamente, al desarrollo ideológico y al social. Esto nos conduce al punto 3.

3. Aunque se ha considerado como base para la aparición de las ideologías, cierta vaga adscripción de marginalidad y desarraigamiento de las personas, parecerían que las locaciones relativa o totalmente ortodoxas con respecto a las posiciones social, política, económica y cultural, en determinadas sociedades, han proporcionado los trampolines estructurales para el pensamiento ideológico. Los elementos heterodoxos antiortodoxos que hayan contribuido a la efectividad de la actividad ideológica, pueden atribuirse al grado hasta el cual la persona o personas en cuestión fueran ya notables y conocidas. La Iglesia, la milicia, las profesiones reconocidas, las actividades publicitarias aceptadas, la nobleza, el comercio y aun el servicio gubernamental han servido como premisas importantes para reconocer a través de cuáles personas pueden lanzarse doctrinas innovadoras y revolucionarias. Abelardo, Bacon, Lutero, Harvey, Jefferson, Owen, Danton, Engels, Darwin, Freud, Atatürk, Nasser, Einstein, para nombrar sólo unos cuantos. Por mi parte, yo incluiría a Marx, como académico prestigioso y publicista práctico, pero aquí surge un importante factor contextual. No se trata sólo de las adscripciones que tiene una persona, sino de la relación de esta adscripción con condiciones especialmente políticas y legales en la sociedad en que vive. A medida que las sociedades desarrollan instituciones políticas estables y sistemas legales de protección, generalmente concomitantes al aumento en las diversas formas de movilidad social, resulta mucho más probable que los hombres marginales de poco prestigio, lancen ideas que eventualmente hagan impacto y entonces la aceptación de los desarraigados y sus ocupaciones o preocupaciones puede identificarse cada vez más hasta el punto de que se acepte y aun se estime la desviación que conduce a subculturas. Esto no sólo se aplica a la prostitución y a los círculos literarios pornográficos, sino a los antiguos sindicatos, antes de que se convirtieran en parte del establecimiento de gerencia, a las bohémias artísticas y a los círculos académicos seculares. Esto no quiere decir que no hubiera conflicto, sino muchos movimientos, como el Cathari, en la Edad Media y el de los populistas en el siglo XIX, que fueron conducidos por ideólogos de filiación respetable y que solamente fueron sofo-

cados por una fuerza coercitiva abrumadora y por las transformaciones de la situación, principalmente en épocas y sitios no controlados por la protección legal o por una gran estabilidad regional del gobierno. Aún queda por investigar si la autoestimación o la estimación de otras personas importantes sobre el propio valor, influyen sobre la actividad ideológica efectiva, no tanto a juzgar según el grado de éxito como actividad constante, sino para la determinación de los factores sociales, económicos, culturales y políticos, cuya aceptación selectiva proporciona las locaciones sociales óptimas para el ejercicio ideológico. Está claro que las personas que están firmemente comprometidas en su lealtad a un *status quo* con el que las ligan también intereses, ya sean personas notables o modestas, no pueden convertirse en ideólogos de ninguna clase. Pero en varios campos de la actividad humana y teniendo una evaluación de valor reconocida, en términos de logros singulares o compuestos, económicos, sociales, culturales y políticos, las personas obtienen una legitimación suficiente como persona social (es decir, atribución de valor *qua social person*) para estar en posición de tomar posiciones ideológicas contrarias.

Para los países subdesarrollados contemporáneos, sometidos a una presión ecuménica para transformarse en estados políticos modernos, y desarrollados económica, política, social y culturalmente en diversos grados, la anterior enumeración de los factores que tienen que ser considerados en el estudio del surgimiento ideológico, tiene una importancia particular. Deben notarse especialmente dos puntos: 1) como ya se indicó, la aparición y el sostenimiento ideológico se realiza lentamente. En el pasado no tuvo que emprender la lucha con los instrumentos de exclusión ideológica característicos del estado moderno burocrático y dirigente, que, aun cuando no tenga una orientación totalitaria, de todas maneras ejerce restricciones poderosas sobre el desarrollo ideológico. Muchos países subdesarrollados tienen burocracias que comprenden una tercera parte de la fuerza de trabajo urbana. 2) Los países subdesarrollados contemporáneos, como ejemplos con autoridad encargados del desarrollo económico y social, están a su vez expuestos a la influencia de agentes subterráneos de compromisos ideológicos y así pueden continuar siendo objeto del juego de potencias, de golpes de estado no ideológicos o de verdaderas revoluciones movidas por objetivos sociales. Así, las personas que por el momento gozan del poder político se encuentran en posición óptima para la práctica ideológica, puesto que están investidas de autoridad dentro de un contexto social, económico, político y cultural inestable. Por lo tanto, por fuerza están obligadas a fomentar la "revolución permanente" y deben por lo menos

practicar una dialéctica atribuida a esta tendencia, si es que no tratan realmente de implantarla. Tomando como modelo lo realizado en beneficencia en los países más adelantados, resulta político, aunque no siempre factible, proponer programas de servicio social.

Dicho servicio social no debe concebirse simplísticamente en la frase, muy común de "estado benefactor". En primer lugar, solamente se necesita una beneficencia que proporcione a la fuerza de trabajo suficiente movilidad para recomponerla de acuerdo con las necesidades del sistema económico en transformación. En segundo lugar, y como derivado de lo anterior, la cantidad y calidad de esta beneficencia, no es una medida absoluta o adecuada del valor de las personas empleadas, sin empleo o con empleo bajo en los diversos niveles de la división del trabajo. Las medidas pueden ser "reales económicamente, pero irreal social, política y culturalmente" El grado hasta el cual la política de seguridad y beneficencia refleja realmente estos índices de ideología consciente o inconsciente, puede establecerse por medio de investigaciones empíricas fundadas sobre los factores antes mencionados. . . "que pueden considerarse como agentes efectivos posibles, para la actualización de las proyecciones ideológicas" (p. 10). En su mayor parte, las revoluciones permanentes, es decir, instituciones ya bien establecidas que antes fueron movimientos revolucionarios, tienden a salirse de la corriente ideológica. Es decir que, sin la presión de impulsos ideológicos de reciente desarrollo no llegan a resolver los problemas de la diferenciación y la estratificación social, necesarias para que las divisiones del trabajo sean lo suficientemente elásticas para que concuerden con lo planteado por el cambio económico. Y, teniendo en cuenta el estado de descontento e inseguridad que prevalece en la mayoría de los países subdesarrollados, junto con la falta de recursos sociales y económicos (factores 1 y 2) sólo es posible esperar que "a la larga" suficientes posiciones sociales, económicas, culturales y políticas puedan crearse de las condiciones inestables para ser ocupadas por personas capaces de "infomentar la reforma y la innovación. Las categorías en que se colocaría a estas personas, aunque desde luego formando una minoría, es la que popularmente se conoce actualmente como la diminuta, pero creciente clase media"; pero desde luego falta por ver si esta clase media, en los países subdesarrollados, que tienen más del 80% de población agrícola, puede lograr el desarrollo agrícola y la industrialización al mismo tiempo. No podemos extendernos aquí en los problemas de mejoramiento del desarrollo rural, ni en las ventajas y desventajas de un crecimiento económico equilibrado o desequilibrado, pero, en la próxima sección, indicaré las implicaciones ideológicas del desarrollo social desequilibrado.

## 2. Conceptualización del mejoramiento.

### Problemas de la aplicación del mejoramiento.

2-1. En esta sección intentaremos seleccionar ciertos problemas políticos en la aplicación del mejoramiento, a la luz del argumento anterior. Aparte de las ligas ideológicas con el mejoramiento general de sectores o de clase, cualquier conjunto determinado de condiciones socio-económicas, colocan a determinadas partes de la población en una situación desventajosa en relación con las formas de vida elegidas. Un sistema de diferenciación y estratificación relativamente rígido, puede hacer que dichas formas y posibilidades selectas, carezcan de importancia para quienes están en situación desventajosa, porque la seguridad es estable y cualquier descontento que exista es contrarrestado por el aislamiento de los segmentos y capas sociales diferenciados de manera que la autoridad política dominante no se ve amenazada. Todas las patologías que se puedan reconocer, se explican teológicamente y se controlan igual por medio de la institucionalización de los castigos y de una coerción reguladora.

2-2. Ningún esfuerzo para mantener este control absoluto ha tenido éxito históricamente, en el sentido de que se haya conservado como un sistema cerrado. La razón no es tanto moral como estructural. Ningún sistema social carece de flujo y cambios tanto en un nivel mayor como menor. Lo que se ve como falta de patología o como patología sin importancia en una etapa, aumenta en la próxima, debido a la falta de elasticidad en la fuerza de trabajo, a la producción inadecuada, a la ruptura de los controles políticos, a la innovación tecnológica y a los cambios en las redes de comunicación. Mucho de esto sucede a través de las fronteras sociales y así se propagan las definiciones ideológicas que tienden a desorganizar la estructura dominante. Dentro de una sociedad, como en la China medieval, se pueden tener etapas que pasan del bandidaje a la revolución triunfante, repetidas numerosas veces; o, como en la Europa medieval, podemos encontrar movimientos sociales que atraviesan la sociedad y refuerzan los cambios socioeconómicos. Desde la aparición del absolutismo, del capitalismo y del industrialismo, uno de los problemas centrales de los estados modernos que iban apareciendo ha sido la evolución de su función de asistencia social, de acuerdo con su desarrollo económico. A medida que la autoridad del gobierno moderno se ha extendido esencialmente, sobre la base del consenso y la representación de la población gobernada, los problemas de la aplicación

de la asistencia se han incluido cada vez más en la responsabilidad general del gobierno para con el pueblo. Las funciones de asistencia social de las instituciones que median entre la autoridad nacional y el individuo o han sido reorganizadas a través del establecimiento de hospitales, instituciones mentales, sanatorios, instalaciones militares, sistemas escolares, instalaciones recreativas, organismos de beneficencia, de caridad, casas de cuna, o a través de aplicaciones legales de subsidios, compensaciones, pensiones, seguros, salubridad pública, alojamientos y reglamentos de trabajo o en ambos sentidos en diversos grados. Es interesante notar que en general, la implementación de la asistencia social ha pasado de la redistribución funcional y de la aplicación legal, con respecto a las asignaciones sociales de las relaciones entre las capas socioeconómicas a las de las relaciones entre las personas y las estructuras económicas y las relaciones entre las personas con quienes tratan con la persona individual (ver párrafo final). No es que las medidas anteriores hayan sido sustituidas por otras medidas subsecuentes, sino que la intervención de los gobiernos ha adquirido más la característica de un arpegio de notas sostenidas (que no necesariamente alcanzan un crescendo en la asistencia social). Los países contemporáneos subdesarrollados se encuentran pues, frente a un conjunto de medidas de asistencia social que, junto a las otras características de modernización, imponen a sus gobiernos tareas de rápida transformación a fin de que la sociedad en desarrollo pueda redefinirse de una manera realista. Los gobiernos, afortunadamente quizá, no se dedican especialmente a mejorar las condiciones de miseria, falta de educación, discriminación, desempleo, deudas, baja productividad, homicidio, robos, divorcios, enfermedades mentales, alcoholismo y suicidio, todo al mismo tiempo, ni tampoco, afortunadamente, tienen que enfrentarse tradicionalmente a todo esto o a una completa falta de control cultural sobre los males que existen. El hecho mismo de que haya pruebas históricas de aumento en la incidencia de una determinada manifestación patológica se encuentra condicionado, por lo menos en parte, por el desarrollo socioeconómico y hasta cierto punto alivia la gran presión contemporánea para sacar a los países del desdichado estado de subdesarrollo. La privación, en la mayoría de los casos, está relacionada con significados culturalmente discretos y no con condiciones culturales mezcladas.

2-3. Aunque parece que el ímpetu ideológico de la revolución social queda sofocado por la racionalización de la revolución permanente, algunos grupos de ideólogos continúan actuando, por lo menos en la burocracia. Aprovechan el ruido de fondo creado por las presiones inter-

nacionales, lo mismo que las diferencias sociales creadas por la revolución. En otras palabras, existe un conflicto ideológico, entre una afiliación dudosa entre los ideólogos que se encuentran en diversos grupos gubernamentales y la gente común, por una parte, y los intereses especiales, por la otra. La lucha frecuentemente se manifiesta a través de intentos continuos para atacar a las personas e instituciones, no directamente, ni en forma comprometedora. (N. B. Estudios históricos de bancos de desarrollo, periodismo y partidos políticos, relacionados especialmente con los movimientos cooperativos, sirven para aclarar este conflicto en las diversas sociedades). La base de estos nuevos conflictos puede encontrarse en el bosquejo de las siguientes consideraciones.

2-4. Una importante diferencia entre las condiciones del cambio social contemporáneo y las condiciones históricas de transformaciones semejantes es que en la actualidad la presión no es simplemente tecnológica y militar política, generada por fuerzas exógenas con propósitos imperialistas. Actualmente, dentro de las naciones que se están industrializando, han surgido élites pequeñas pero poderosas que están en situación económica para promover sus intereses de grupo que pueden o no estar de acuerdo con la creciente oleada de sentimiento nacionalista. La introducción de notables habilidades profesionales y comerciales junto con la creciente tecnología que se ha introducido en áreas de intenso trabajo y producción económica, ha aumentado y reforzado la diferencia entre las élites generalmente urbanas y los campesinos y trabajadores. A medida que aumenta la urbanización y aumentan las facilidades educativas, aumentando la movilidad de las generaciones, la base para una gran burguesía, si no es que para el aumento de las élites, se extiende. Como puede verse, en muchos países, estos procesos son demasiado lentos para satisfacer las presiones políticas y económicas internacionales o las condiciones internas. La intranquilidad caracteriza a todas las naciones que están desarrollándose, con muy pocas excepciones. Sería interesante ver los casos de estas excepciones, como estudios objetivos para demostrar que su composición de factores demográficos es diferente de las que tienen un grado de intranquilidad mayor. La principal condición histórica que debe usarse como premisa para la política en las naciones en vías de desarrollo es que la explotación extranjera que no trata intencionalmente de cambiar la forma de vida de las poblaciones indígenas, sirve de todos modos de base para las transformaciones de la estructura social, como respuesta esencial a los cambios económicos internacionales realizados en los siglos inmediatamente anteriores.

2-5. Teniendo en cuenta esta premisa principal, la asistencia social se convierte en un elemento importante para hacer disminuir los efectos de las incapacidades generales y recurrentes que abruman al organismo político, con impedimentos sociales para la eficiencia económica.

2-6. Algunos parámetros demográficos. Entre los datos sociales fundamentales que son necesarios para la formulación de una política de seguridad social están la composición y la distribución demográfica. El alto índice de natalidad, típico de una sociedad en desarrollo se conserva más o menos igual durante varias generaciones, en tanto que se observa una disminución apreciable en ciertos índices de morbilidad y de mortalidad. Además, la seguridad para las personas que dependen de un jefe de familia que no tiene empleo o que está mal pagado, está más extendida que los beneficios para la vejez. En la mayoría de los países en desarrollo, la jubilación, hasta el punto en que llega a institucionarse, es cancelada en gran parte, por la longevidad muy limitada ahí. Además, aunque no hay buenos datos comparativos, los países subdesarrollados que tienen altos índices de natalidad, tienen una mayor mortalidad femenina (después de los nacimientos) que masculina, lo cual da origen a un problema especial de asistencia, cuando la familia tradicional ya no existe para cuidar de los niños.

2-7. De este pequeño bosquejo de las propiedades demográficas típicas puede verse que la mayoría de los países, ya sean de población densa o escasa, deben preocuparse principalmente de la articulación de los mercados de trabajo con la composición y distribución de la población, antes de emprender planes nacionales de seguridad social, de gran costo y compleja administración. Discutiremos más ampliamente este punto, después de estudiar otro importante factor relacionado con él.

2-8. En muchos países se ha llevado a cabo una redistribución de la población con diversos objetos empujada generalmente por la urbanización mundial. No podemos discutir aquí la tipología de la ciudad, tal como debería hacerse para emprender un análisis detallado de este fenómeno. Pero debemos dejar sentado que muchos agregados urbanos muy extensos en los países subdesarrollados tienen las siguientes características: 1) grandes barrios de hombres sin empleo o con empleo mínimo; 2) pequeños establecimientos de artesanía de muy poca eficiencia, con poca potencia para absorber mano de obra; 3) un número relativamente alto de profesionales libres (en comparación con las condiciones anteriores); 4) una clase reducida de funcionarios del gobierno

y nobleza; 5) pequeño desarrollo de la riqueza para inversiones a largo alcance en la industria, acompañado por un gran índice de consumo de personal de servicio. Estos puntos, entre otros, caracterizan a numerosas ciudades de provincia.

2-9. En los países en que existen sectores industriales en crecimiento, algunas ciudades tradicionales, capitales y ciudades planeadas, se han adaptado a lo que podía llamarse "la economía internacional industrializada" encaminada al desarrollo autónomo de mercados y producción, dejando gran parte del resto del país atrasado y sin transformación. (N. B. Ejemplos de desarrollo regional que indudablemente han tenido algún impacto racional, no pueden ser mencionados aquí, ya que nos ocupamos de un caso general que debe, desde luego, modificarse de acuerdo con las circunstancias particulares.) Debe quedar claro que, lo mismo que en otras cuestiones políticas, el problema de la política social debe dividirse, por lo menos en tres secciones, una para cada una de las categorías regionales indicadas: 1) la gente del campo, 2) la gente de las ciudades provincianas, y 3) la gente de los centros metropolitanos. Y debe quedar igualmente claro que esto pertenece a la necesidad primaria de una política de distribución de la población anterior a cualquier esquema nacional de seguridad social. La única excepción que veo en esto es la del intento de utilizar este esquema con el fin de contribuir al manejo de ciertas corrientes de movilidad social en contra de otras. Este intento y su ejecución merece ser cuidadosamente examinado antes de llegar a considerarlo.

2-10. Parece improbable que tanto en términos de la aplicación del control necesario, como en términos de inversiones presupuestarias, los gobiernos de las sociedades que están en vías de desarrollo puedan emprender reacomodos de la población en gran escala para su redistribución en términos del desarrollo económico, ni del sector agrícola, ni del industrial. A menos que dichos gobiernos tengan una autoridad dictatorial detallada, para no decir nada de los problemas humanos relacionados con esto, dicha planeación no es técnicamente factible. La misma Unión Soviética ha intentado dichas relocalizaciones, de las cuales la más memorable (el intentado desarrollo del Lago Balkhasch a principios de los años treinta) fue un asalto general simultáneo sobre las zonas de los poblados nómadas y sobre todo compromiso contractual del pueblo para reacomodarse en la nueva ciudad por nacer que debía surgir como un nuevo lugar de industrialización. Este intento general no dio sus frutos dentro del programa planeado, sino varios años después y sigue

siendo un vigoroso testimonio de que aun dentro de una sociedad totalitaria es difícil imponer esta política. Otro caso es el de Afganistán, donde se hizo un intento general para establecer a los nómadas sobre tierras que se iban a regar gracias a un gran proyecto hidráulico, hay problemas sociológicos y técnicos que siguen frustrando este intento. En este último caso, nunca se hubiera hecho el esfuerzo sin el respaldo monetario del Banco Mundial.

2-11. Estos ejemplos nos sirven aquí para indicar un vínculo significativo entre los esquemas de desarrollo, la estructura social, la economía y la política de beneficencia. En su mayor parte, el poder y la autoridad, la capacidad presupuestaria y la estructura económica existente se combinan para establecer contra fuerzas que actúan unas en contra de otras. Un hecho social básico reside en la protección de los intereses de las élites y de las instituciones escogidas, con el fin de preservarse. No hay un contrato social aprobado por todos en interés mutuo. Hay poder, pasividad, indiferencia, particularismo, costumbre e idealismo fragmentario. Esto nos explica claramente por qué, en un mundo que experimenta actualmente movimientos mundiales que atraviesan las sociedades, solamente a través de los extremos del nacionalismo, el revolucionarismo y el autoritarismo (si no es que el totalitarismo) como se vencen realmente los obstáculos y vacíos tradicionales para la promoción del cambio en la mayoría de los países en desarrollo.

2-12. Encontramos algunos notables programas de beneficios sociales en países que con trabajos pueden promover el crecimiento económico. Además, es significativo que casi todos estos países carecen de los ingresos adecuados para desarrollar dichos programas. Los impuestos, especialmente los impuestos sobre la renta progresivos, sobre una base sostenida y digna de confianza están casi ausentes en donde: 1) los grupos de élite no ven que beneficie a sus intereses el pagar impuestos, 2) en donde el índice general de analfabetismo es de tal suerte que complica la aplicación del impuesto, 3) en donde el personal técnico que se necesita para la aplicación de este sistema de impuesto no existe, y 4) donde la distribución de tipos de población muy diferenciados hacen que la mayoría de la gente, que tienen en realidad muy pocos ingresos, sean inaccesibles a una política impositiva integrada.

2-13. En los países en donde puede sostenerse un régimen verdaderamente revolucionarios durante más de una generación, parece posible que se apliquen ciertos tipos de programas, si se estudian cuidado-

samente. Las características de dichos programas son generalmente los siguientes: 1) Son intensivos y no extensivos; 2) Si forman parte de un plan de años, deben articularse teniendo en cuenta el aspecto económico complementario; 3) Son programas óptimos que tienen el objetivo de generar marcos en ciertos sectores de la división de trabajo transformado, lo mismo que asegurar la seguridad económica a ciertos sectores sociales de la población. Podemos observar las características de los programas coordinados en lo siguiente. Inherente al programa coordinado se encuentra la noción de que aunque los servicios públicos han sido inaugurados y aumentados, las necesidades de beneficio *per cápita* no se permite que aumenten más allá de las capacidades administrativas y presupuestarias de la seguridad existente.

2-14. Programas coordinados para el Desarrollo Estratégico y la Composición de la Fuerza de trabajo.

El sector que da más trabajo para las sociedades en desarrollo es el agrícola. He aquí algunas de sus características típicas: 1) Representa el 70% por lo menos y generalmente más, de la fuerza total de trabajo, 2) se caracteriza por tener muy bajos empleos, lo cual hace que la ganancia *per cápita* sea mínima, 3) aun cuando tengan un conocimiento adecuado de los modernos métodos agrícolas, equipos y materiales son escasos, 4) en muchas regiones, la distribución de la tierra es mínima, o el no tener tierras imposibilita a los campesinos para ganarse una subsistencia adecuada, 5) de todos los sectores económicos éste es el que más carece de un crédito político sostenido y de una organización cooperativa que lo represente local y nacionalmente, lo mismo que para que cuide de la estructuración racional de las inversiones, 6) debido a los puntos 2 y 5 las contribuciones de la agricultura a las inversiones se ven seriamente estorbadas, si es que existen más allá de conservar el bajo nivel existente, 7) las transformaciones de la estructura social no se producen porque la economía agrícola, excluyendo a los hombres y a las propiedades cooperativas, es esencialmente estancada, 8) parte de la fuerza de trabajo agrícola pierde más y más su trabajo, y se queda sin tierra, al tiempo que aumenta la población, y forma parte del núcleo de desempleo estructural (aun parte de la fuerza agrícola estable debe depender de un trabajo eventual, dividiendo su tiempo entre el trabajo en las granjas y el trabajo en las zonas urbanas).

2-15. Como puede verse de lo anterior, las necesidades de beneficencia y seguridad son mayores en este sector que está menos en el foco de la industrialización en que se concentran la mayor parte de los países

que están en vías de desarrollo. Debido a la omnipotencia política del sector agrícola, y al temor mayor de trastornar el *status quo* que de tener brotes regionales y esporádicos de intranquilidad, la mayoría de los gobiernos, se conforman con tratar con la élite, se dedican a implantar lentas y generalmente incompletas reformas agrícolas, con resultados principalmente engañosos o vanos, al cabo de muchos años.

Está claro que los diferentes tipos de agricultura requieren diferentes métodos. Pero en todos los tipos de métodos hay ciertas características fundamentales que llaman la atención principalmente, ante la presión de la población.

1) La estructura del mercado de trabajo en las económicas en que hay mucha oferta de mano de obra, hace que surja el subempleo (el desarrollo ineficiente de la fuerza de trabajo y la subsistencia exigua de la misma) y un creciente problema de seguridad para los individuos comprendidos. A medida que aumenta la necesidad de tierras, aun en países con una densidad de población relativamente baja, en donde el terreno arable o con buena potencialidad está limitado, en parte debido a los sistemas de herencia y de tenencia de la tierra, el ingreso *per cápita* del campesino tiende a bajar, aun cuando haya mejorado algo la productividad. La consecuencia común es la emigración del sector agrícola. En donde el crecimiento de la población es muy rápido, los sistemas socioeconómicos de la plantación tradicional, el rancho o la hacienda (es decir, sistemas orientados a una organización antigua) no sólo resultan políticamente anacrónicos, sino que, debido a su carácter perentorio, son incapaces para abarcar a un porcentaje creciente de gente. Así, tanto el patrimonialismo agrícola, como la granja libre autónoma resulta socioeconómicamente inadecuados como agentes estructurales. Aunque las instituciones del sector agrícola no se desmoronen, disminuye la participación activa de un número cada vez mayor de agricultores marginales y otros se retiran de la identidad institucional a través de una migración parcial o completa hacia los centros urbanos.

2) Las instituciones que reciben obreros en las ciudades y los centros de industrialización de emergencia, se ven abrumados por el flujo constante de emigrantes que carecen de tierra total o parcialmente. Aunque este fenómeno se presenta en los centros mayores, puede observarse con bastante frecuencia como incrementación de las personas marginales o sin empleo en las ciudades de provincia. Esto debe verse, por lo menos, como un efecto secundario del subdesempleo agrícola. Ni la autoridad política local, generalmente dominada por el control central, ni la actividad industrial y comercial local y regional pueden absorber ni administrativa ni institucionalmente a esta población. Así, aunque los

centros urbanos deberían, por definición, tener normas morales relativamente elevadas, enfocadas en torno de tareas específicas, la misma falta de instituciones de trabajo en la división del trabajo relativamente poco ramificado lo mismo que la inaccesibilidad a las instituciones de existencia, obstaculiza la absorción de la población en la vida urbana y nulifica cualquier ganancia que se haya logrado en el desarrollo económico. El resultado típico es una mayor migración hacia los centros metropolitanos en donde el efecto acumulativo se manifiesta muy claramente.

3) En muchos países subdesarrollados se ha notado una diferencia más grande en la actividad política y económica y en la forma de vida, entre los centros metropolitanos y las provincias. Aunque históricamente así ha sucedido también en los países más desarrollados, por lo menos hay dos puntos de deferencia radical en la condición: *a)* los países subdesarrollados se encuentran además bajo las presiones exógenas ya indicadas para lograr una rápida transformación y *b)* el desarrollo tecnológico y administrativo institucional y de organización no puede desarrollarse en cortos períodos de tiempo, de una cualidad adecuada y de número suficiente, desde la base cultural que tiene que servir para las operaciones de la mayor parte de los países subdesarrollados. Los centros metropolitanos representan ámbitos cosmopolitas, comerciales, industriales y políticos, que se encuentran parcialmente dentro y parcialmente sobre el cuerpo del país. Esto puede decirse aun de países como Turquía y México, que durante algún tiempo se han ocupado de esfuerzos completos en el sistema educativo nacional y en programas de crédito nacionales, para no mencionar más que dos zonas de su actividad.

2-16. No podemos entrar aquí en detalle de los diversos programas para el desarrollo económico que se han intentado y se siguen intentando. Pero cualquiera que sea el programa, su implantación depende de sus efectos sobre la fuerza de trabajo existente y potencial. Cada intento de desarrollo y por lo tanto de incrementación y recomposición de la mano de obra, representa un conjunto de relaciones, una localización social, para la aplicación de los beneficios. Es decir, así como un desarrollo planeado de una industria o de una comunidad es una especificación "intensa", la aplicación de las formas de beneficencia a la configuración o al sector, para que se desarrolle rápidamente, puede ser intensiva. Esta conceptualización es una contradistinción a la aplicación difusa de formas de beneficencia a grandes conjuntos de la población. Debe formar parte de un plan económico completo e intenso, de manera que se asegure socialmente que un nivel adecuado de densidad

moral caracteriza las instituciones domésticas y de asociación, necesarias para el cumplimiento de los objetivos económicos. En otras palabras, asegura la inversión.

2-17. Es evidente que, mientras la planeación económica debe tomar en cuenta las condiciones del mercado y de los transportes, el sitio estratégico para la recomposición de la mano de obra y por lo tanto, para el aumento correspondiente de beneficios, es el centro provincial. Representa también el mejor sitio para la conjunción de las ventajas económicas y los servicios al mayor sector de la población. El carácter especial de la mayoría de los centros metropolitanos indica ya hacia cierta forma de auto ayuda económica. Indudablemente que es políticamente difícil subordinar los deseos e influencia de las capas metropolitanas a las necesidades mayores de las provincias. Pero, como se ha demostrado ya en algunos países que no tienen centro metropolitano, o si acaso nada más uno (ejemplo: México, Turquía, Malasia), es posible, con una decidida intervención gubernamental en coalición con los movimientos ideológicos, vencer los obstáculos.

2-18. Con alguna base de educación pública y sin transgredir las fuertes instituciones tradicionales, es posible intentar ciertas medidas legales para fomentar y aun imponer el ahorro y la inversión. Los experimentos esporádicos con cooperativas y sindicatos de crédito abren el camino hacia formas de "auto ayuda" que aun las comunidades campesinas que no estén directamente sujetas a los programas de beneficencia, pueden aplicar. Según las condiciones políticas, ya sean las autoridades locales o autoridades designadas por el centro, pueden garantizar los ahorros y las inversiones de las uniones de crédito modesto y de las cooperativas cuya organización podría ser muy rudimentaria y aun así servir para las necesidades domésticas de beneficencia. Aunque muchos sistemas legales no se han desarrollado totalmente o no han sido bien aplicados en todos los sectores estas estructuras socioeconómicas relativamente elementales, podrían incorporarse a la política económica por lo menos para asegurarse en contra de la corrupción muy difundida aunque reciente.

1-19. Podemos considerar que este tipo de coordinación planeada tiene dos perspectivas de tiempo esenciales. Primero, la perspectiva intensa, finita, de "plan anual", que incorpora al plan de desarrollo características específicas intensivas de beneficencia. Segundo, la perspectiva a largo plazo, que se refiere solamente a un aumento secular sobre

un número de años aún no previsto, con relación a los pequeños ahorros y al sector de inversiones. Este segundo aspecto representa una especie de "acción retardada" necesaria frente a la evidente gravitación universal hacia el desarrollo industrial secundario, hasta cierto punto irónicamente, en el contexto de la mayor parte de la población dedicada a actividades primarias, por una parte, mientras que un número cada vez mayor de personas se dedican a actividades terciarias.

Aunque la industrialización cuando se realiza con éxito puede absorber la mayor parte de la población que carece de empleo, trae consigo, particularmente cuando su desarrollo es muy rápido, los problemas de la institucionalización del orden social mencionado anteriormente. Podemos considerar dentro de la función benéfica del desarrollo económico, los elementos del desarrollo social que son considerados como características de curva esenciales, de la transformación que se lleva a cabo en realidad. Estos pueden y debe ser mencionados en forma hipotética. (Lo dejaré en proyecto para un artículo posterior.)

### *Conclusión*

3-1. Falta extender los procesos sociales claves de la institucionalización, mencionados varias veces como cruciales para la identificación personal y la apreciación diferencial del valor. Dejaré la discusión detallada de este proceso en el contexto del subdesarrollo para el artículo posterior de que hablé antes. Aquí, indicaré solamente algunas características básicas de este proceso, vistas a la luz de la discusión anterior de los programas coordinados.

3-2. Después de haber estudiado algunas de las características básicas de la organización económica rural, provincial, urbana y metropolitana, debe haber quedado suficientemente esclarecido que los programas de seguridad social deben tener en cuenta estas características básicas, aunque quedando dentro de un conjunto apropiado para las contingencias de la capacidad del presupuesto gubernamental y de la posibilidad de control social. Hemos visto en numerosos países que las empresas estatales o subsidiadas por el Estado, sean agrícolas o industriales, se encaminan en su organización hacia la ejecución de medidas políticas de compensación para el trabajador, planes de jubilación, programas de cuidado infantil y servicios médicos.

De todo esto podemos desprender la firme observación sociológica de que los sectores de la sociedad que se encuentran más instituciona-

lizados son los que mejor aprovechan los servicios del gobierno. Desde luego los grupos sociales favorecidos son los más beneficiados. Pero la forma de institucionalización es de una gran importancia.

3-3. Los medios de institucionalización de la conducta y los valores son varios: 1) la comunidad local logra por medio de conjuntos de parientes de grupos de edad, conservar complementos de personal en sus segmentos sociales, apropiados para su división del trabajo. Las tradiciones heredadas sirven como conjunto de conocimientos a los cuales se adhieren los individuos en su conducta diaria. La autoridad estatal puede quedar superimpuesta sobre la comunidad local. Puede quedar abierta a otras regiones por medio de los mercados y las comunicaciones, pero la organización de la conducta de un punto de vista heredado sobre el mundo, no se modifica sencillamente por la innovación. Esto, según mi opinión, se encuentra en la naturaleza misma de los agentes y mecanismos de socialización. Ahí donde la familia, los clérigos y los ancianos son los encargados de la enseñanza de los jóvenes, las funciones a las cuales se dedicarán éstos, como adultos, no quedan separadas como tareas específicas, familiares, comunales y de consumo, sino que se encuentran integradas en cuanto a *situs* y *status* y no necesitan ser diferenciadas por la proficiencia técnica ganada y certificada fuera de la comunidad local. Para las especialidades, lo mismo que para el aprendizaje de todas las tareas, el aprendizaje dentro del marco del grupo de parientes y del grupo de edad es suficiente para asegurar la continuación de una práctica de generación en generación.

2) El sitio provincial urbano es desde luego más un *locus* que una simple comunidad. Aquí, aunque la familia ejerce el control en la vecindad, ya en un nivel más alejado, las actividades del gobierno local, tales como policía, escuela, comercio y talleres (a veces quizá gremio o casi gremio) y los sitios de mercado, sirven como agentes de control y de socialización, en tanto que los mecanismos de socialización radican en la preparación formal, aprendizaje de las leyes y aprendizaje del oficio. El sitio urbano provincial es característicamente el sitio de reunión de la autoridad impuesta desde el centro, a través de medios tales como la designación de funcionarios y de unidades de reglamentación y aplicación legal, por una parte y, por la otra, de hegemonías locales de poder, o sea las grandes familias locales. La primera fuente proporciona con frecuencia funciones que llenan los miembros de la segunda. A medida que avanza la burocratización, la nobleza local se ve continuamente reducida a formar parte de los miembros institucionales del gobierno nacional a través de formas tan variadas como el impuesto a la agricultura,

y las representaciones locales de organizaciones políticas regionales y nacionales. Para equilibrar esta tendencia generalmente conservadora, las instituciones de base nacional, tales como el sistema escolar y el desarrollo económico y social a través de proyectos bien planeados, generalmente cuentan con personal con una ideología definida. Los conflictos resultantes constituyen la base para el posible desarrollo político en un nivel local, frecuentemente hasta el punto de generar movimientos regionales que a veces están ligados con las orientaciones nacionales de desarrollo social. Cualquiera que sea la configuración institucional de los sitios provinciales urbanos, sigue en pie el hecho de que estos organismos de base regional son agentes estratégicos intermedios, entre el cambio fomentado por el gobierno y la movilización y organización del sector rural.

Como tales, proporcionan potencialmente a dicho sector la alternativa institucionalmente funcional para la organización agrícola tradicional y hacen posible una reducción en el exceso de producción y el subempleo por medio de la resocialización en otros sectores de la economía, de la colonización agrícola y aumentando la posibilidad de movilidad en las generaciones. Estos procesos operan a largo alcance para transformar y subrogar las identidades institucionales tradicionales de segmentos de la población y comunidades, por medio de formas corporadas emergentes, sin debilitar la familia como el principio unitario de las relaciones primarias o sin despojarla de su primacía en la antigua organización.

3-4. A la luz del desarrollo de las asociaciones corporadas intermedias es significativo que fuera de los centros metropolitanos, y con frecuencia aún ahí, la iniciación y desarrollo de los sindicatos, se ha visto estorbada y a veces impedida y nunca ha sido la piedra clave de la política de desarrollo. Aunque los sindicatos y organizaciones profesionales, frecuentemente son temidos como amenaza política y no son fáciles de organizar como implementos institucionales efectivos, son medios muy importantes en torno de los cuales pueden establecerse instalaciones de beneficencia. Con la aparición de sitios urbanos provinciales como centros de desarrollo regional, los sindicatos locales proporcionan una forma casi indispensable para institucionalizar el orden social del trabajo, más allá del sitio de trabajo. No podemos analizar aquí la difusión y el creciente impacto de estas organizaciones, ni tampoco las condiciones en que parecen moverse. Pero, a menos que se incorporen a la política de desarrollo medidas enérgicas para la reorganización institucional encaminadas a una reorientación de las identidades y aprecia-

ciones de valor, las organizaciones de protesta extracurriculares pueden llegar a hacer que la autoridad existente se vuelva precaria y, en algunos casos, abrir el camino para contramovimientos reaccionarios, frecuentemente militares que se apoderen del gobierno. La historia reciente en muchos sitios debe demostrar que los recursos institucionales condicionan de manera decisiva y pueden determinar los compromisos actuales de lealtad e imponer inversiones de interés, como los que se manifiestan en "lo que es", en vez de lo que ideológicamente se pretende que sea.

3) Las grandes instituciones de los sitios metropolitanos son, hasta cierto punto por definición, de orientación cosmopolita más que nacionales. El hecho social básico que sirve de fundamento al desarrollo metropolitano, aun hasta el punto de fundar nuevas ciudades, es que existe una coterminación en gran escala, entre una división del trabajo ramificada y el sistema de instituciones diversas, ligadas culturalmente, política, comercial e industrialmente, que organizan las múltiples funciones y conjuntos de funciones de una población diferenciada. Las movibilidades se estiran al máximo, cuando hay diferencias culturales. Sigue siendo cierto que la mayor parte de los que forman las capas sociales de los sitios metropolitanos, permanecen en sus propias capas. Pero el propio sistema de estratificación queda sujeto a transformaciones provocadas por cambios en el sistema económico internacional, lo mismo que por políticas de desarrollo. Los principales mecanismos institucionales que operan aquí son la educación y la incorporación de las inversiones de intereses pero la promoción de estas facilidades se concentra y se compenetra más con la realidad política y económica que con otra.

3-5. Las patologías de los centros metropolitanos no son pues, cualquiera que sea la alarma con que se les considere, problemas nacionales, como sucede frecuentemente con las patologías menos evidentes y menos atendidas, de otros campos. En relación con los grandes problemas del desarrollo, dos factores son importantes: a) El personal, interpersonal y las patologías de grupo de los centros metropolitanos que son principalmente funciones del mismo desarrollo social, político, económico y cultural de dichas zonas, en contraste con otras regiones de un determinado país. Hasta el punto en que los planes de desarrollo estructuran una organización económica secundaria y terciaria en dichos centros, pueden incorporar institucionalizaciones específicas de bienestar. Por lo que se refiere al resto, que puede ser considerable, los recursos autónomos de los centros pueden carecer de algunas partes de la población afectada, aunque esto no es necesario. No podemos estudiar aquí los pro-

blemas del gobierno metropolitano. *b)* El ímpetu principal que genera políticas de desarrollo radica en la ausencia de “auto ayuda” de los recursos sociales en las provincias, consideradas como regiones no autónomas con respecto a la económica y las instituciones, dentro del organismo político. La localización social de las patologías aquí, reside en la falta de elasticidad de estratificación y diferenciación (*status* y *situs*). Las asociaciones políticas y económicas, hasta donde existen, no se encuentran institucionalmente entre los *situs* y *status* y por lo tanto, no sirven como vínculos para complementar o como eslabones de densidad moral, para cualquier transformación que se intente de la división del trabajo. Así pues, el punto mismo del desarrollo social, inherente a los centros metropolitanos, a saber la innovación institucional, que puede proporcionar identidades como fuentes de apreciación de valor congruentes con el desarrollo económico, es débil o ausente en las provincias. La innovación institucional requiere un mínimo de capital económico y un máximo de capital ideológico, lo que no quiere decir que transferir instituciones no sea concomitante del desarrollo económico de los centros cosmopolitas. Como estos recursos gratuitos, no se encuentran en las provincias, la preocupación fundamental de los gobiernos respecto a la estructuración de las apreciaciones de valor como base para una planeación económica y de beneficencia integrada es tan indispensable, como raras veces evidente. Tomando una metáfora física, si consideramos la estructura como materia, y el proceso como energía, y las instituciones como las instalaciones sociales a través de las cuales tienen un significado diferenciado y estratificado las relaciones de intercambio entre las capas sociales de la estructura y los procesos, el desarrollo socioeconómico debe basarse sobre la generación concurrente de actividades movilizadas por una inducción de instituciones de innovación.