

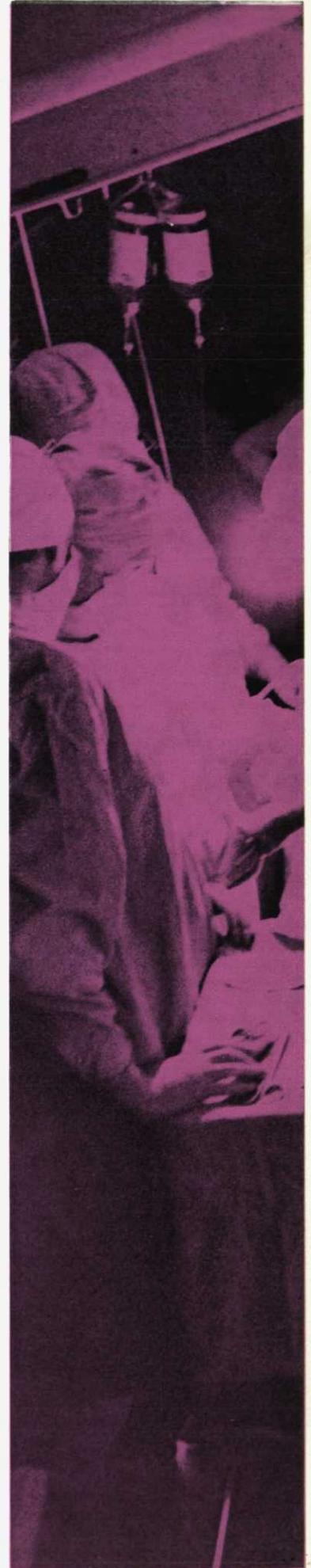
¿Cómo se debe estudiar el futuro?*

por Jan Tinbergen

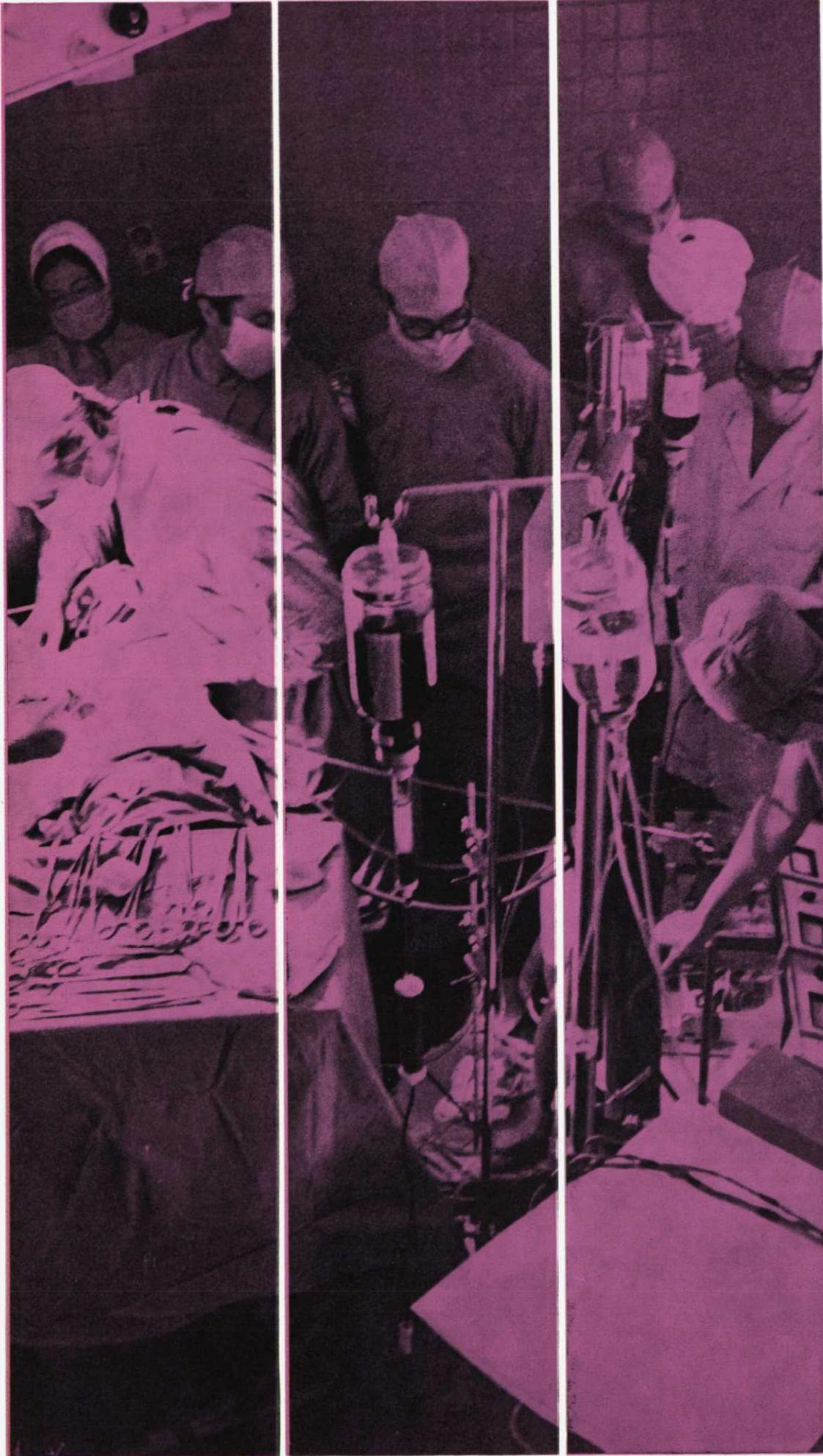
1. NECESIDAD DE ESTUDIAR EL FUTURO Y RESERVAS EN CUANTO A LAS PREVISIONES A LARGO PLAZO

1.1 Cada vez son más numerosos los hombres de ciencia que están persuadidos de que un estudio a fondo del futuro puede contribuir ampliamente al bienestar futuro de la humanidad. Desde hace tiempo se sabe que *gobernar, es prever*, al menos si pueden evitarse un cierto número de incoherencias inherentes a la improvisación. La única cuestión que nos preocupa hoy es la de saber *cómo* debe estudiarse el futuro. Este es, en efecto, un punto sobre el cual actualmente no se ha alcanzado todavía unanimidad. En primer lugar, conviene distinguir dos órdenes de investigaciones que conducen, respectivamente, a lo que se puede llamar, por una parte, *previsiones*, y, por otra, *planes*. Todas las previsiones parten de la hipótesis de base de que no se producirá ningún cambio de régimen, es decir, que no cambiarán los medios de la política socioeconómica. Por otra parte, los planes pretenden ofrecer el mejor desarrollo entre las posibles eventualidades. No es necesario decir que, para que sean totalmente claras, estas dos fórmulas sumarias exigirían numerosas precisiones de detalle. Sin embargo, para evitar repeticiones, nos conformaremos con remitir al lector a nuestras exposiciones anteriores (6) y supondremos que le es conocida la distinción entre estos dos grandes tipos de investigaciones y que también sabe que reciben igualmente otros nombres y que a veces se habla de proyecciones en vez de previsiones y de programas o estrategias en vez de planes. En cuanto a los métodos utilizados, todos ellos forman una gama que va desde la mayor simplicidad hasta una extrema complejidad.

1.2 La primera opinión que compartimos es que para períodos relativamente largos, que se extienden por ejemplo sobre más de cinco años, las *previsiones* no tienen más que una utilidad muy restringida. Esto se debe a la misma naturaleza de las previsiones. La



* Este estudio ha sido tomado de ESPES'2000/INF-19.



hipótesis de que no se producirá cambio de régimen puede presentar alguna utilidad cuando se trata de períodos que no exceden algunos meses o algunos años; por el contrario, no tienen interés para períodos más amplios, como, por ejemplo, los que nos interesan cuando hablamos del Segundo Decenio del Desarrollo, lanzado por las Naciones Unidas o de la situación socioeconómica del año 2000. Lo que disminuye el valor de las cifras que han sido avanzadas para este año mágico es que la hipótesis de base que sirve de punto de partida a todas las previsiones no es utilizable para un período de treinta años. Otra debilidad de las previsiones es nuestro insuficiente conocimiento de los mecanismos socioeconómicos a largo plazo. Por regla general, es mucho más fácil detectar las fuerzas que actúan a corto plazo que distinguir aquellas cuyos efectos sólo aparecen progresivamente, lo que frecuentemente nos impide discernir los efectos de las múltiples influencias mediante las cuales son determinados los movimientos de las variables socioeconómicas, incluso sin hablar de las variables psicológicas, culturales, etcétera.

1.3 La conclusión que se impone es que el estudio del futuro, cualquiera sea su dificultad, debe realizarse mediante *planes* y no mediante previsiones. En otros términos, nos vemos forzados a tener en cuenta la fatalidad de cambios de régimen, en tanto que una componente esencial de nuestras investigaciones sobre el futuro. Ello implica que conduzcamos estas investigaciones según un orden que no es el de las previsiones y que estudiaremos en detalle (cf., especialmente, sección 4). Además de esta razón de principio, existen otras, con un carácter más técnico, que militan a favor de la utilización del plan como marco de investigación. Tal como lo he indicado en otro sitio (6), existe al menos una categoría de estructuras donde las principales cifras de un plan serán menos imprecisas que las cifras de una previsión. Es decir, que la componente constituida por las cifras cla-

ve tendrá un carácter menos aleatorio en un plan que en una previsión. Evidentemente, esta tesis no es válida más que bajo ciertas condiciones, pero estas condiciones no nos parecen irrealizables.

A fin de cuentas, parece que la planificación socioeconómica es la que ha desarrollado hasta ahora el marco más eficaz para una investigación del futuro. Se trata de un marco, por una parte, suficientemente sistemático para garantizar una cierta coherencia, y, por otra, suficientemente flexible para tener en cuenta un gran número de factores no económicos cuya influencia es reconocida por todos. Es probable que, en virtud de su estado actual y sobre todo gracias al grado de cuantificación al que ha llegado, la economía ocupe, entre las ciencias sociales, esta situación estratégica que quizá no sea más que temporal, pero que, al menos por el momento, juega un papel decisivo.

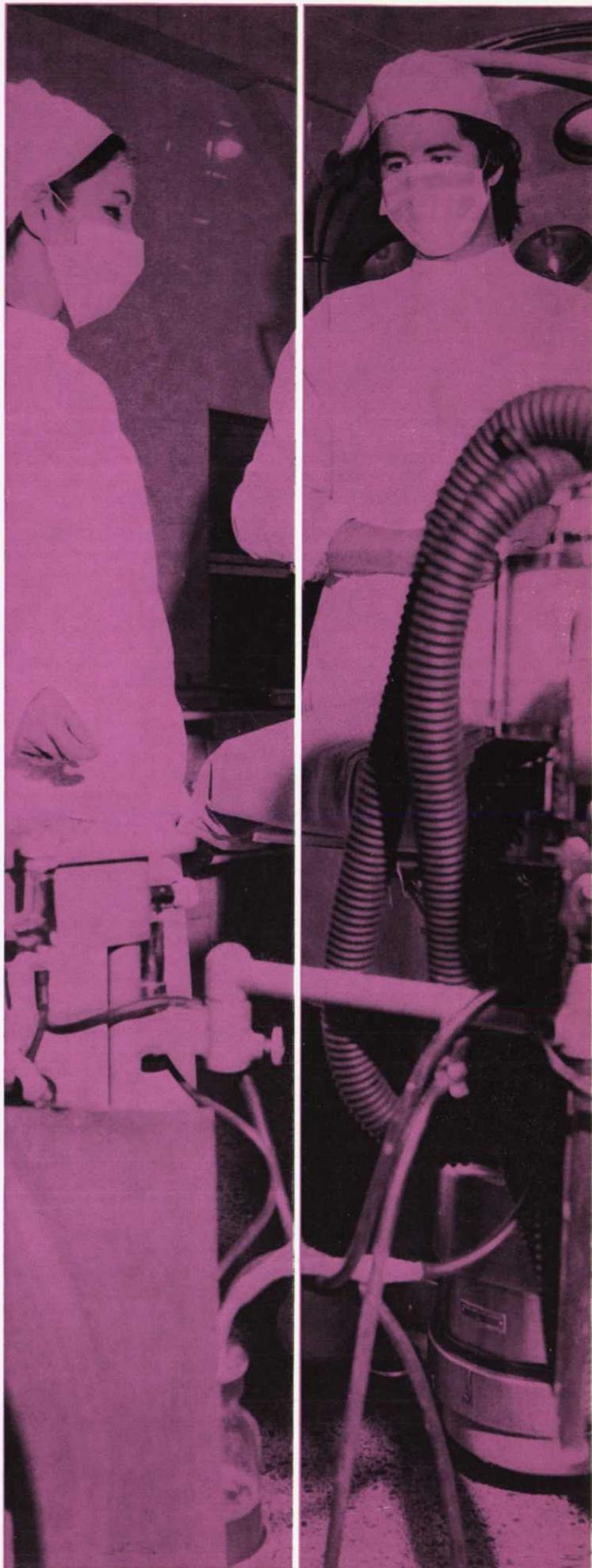
1.4 Dicho esto y antes de abordar nuestro tema principal, hay que reconocer que por razones *didácticas* o *pedagógicas*, las previsiones de carácter extremadamente simple, obtenidas por la pura extrapolación de ciertas cifras, pueden tener su utilidad. Por ejemplo, la extrapolación del número de funcionarios empleados en el Gosplan soviético reveló hace unos diez años que, si no se cambiaba el método, antes del año 2000 toda la población activa de la URSS debería ser utilizada en la planificación central. Evidentemente, se imponía el cambio. Hace algunos años, la extrapolación del presupuesto de las universidades holandesas reveló igualmente que antes del año 2000 los gastos de las universidades absorberían la totalidad del presupuesto del país y que unas decenas de años más tarde, toda la renta nacional debería consagrarse a la enseñanza.

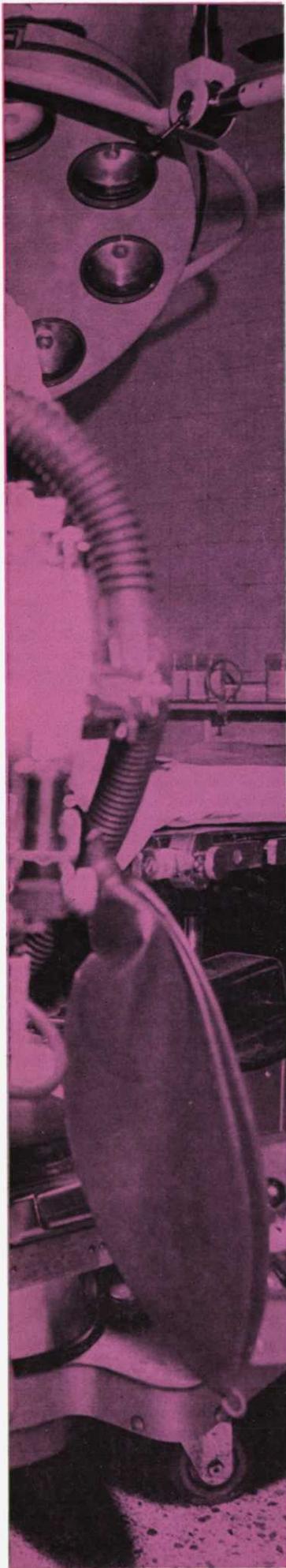
Es evidente que aunque sean útiles para señalar algunas tendencias, sin embargo dichas «previsiones» no resuelven ningún problema.

2. LAS NUEVAS TENDENCIAS SOCIOECONOMICAS DETERMINANTES

2.1 En ciertos períodos de la historia socioeconómica, algunas tendencias han demostrado tal estabilidad, que algunos economistas, seducidos por ellas, las han utilizado como base de sus previsiones a largo plazo. La estabilidad en el crecimiento del desarrollo económico se manifestó especialmente durante el período 1825-1913, salvo los ciclos muy conocidos que más o menos podemos eliminar hoy. Ciertamente, después de 1913 tuvieron lugar algunas «sorpresas» desagradables, tales como las dos guerras mundiales y la gran depresión, que han erosionado sensiblemente nuestra confianza en la estabilidad. Sin embargo, después de la segunda guerra, la vida económica ha vuelto a alcanzar, sobre todo en los países desarrollados, una tasa de crecimiento relativamente estable —aunque netamente más elevada que antes de 1913— que parece haber incitado a autores como Kahn y Wiener (3) a hacer previsiones que van hasta el año 2.000. Sin embargo, nuevas incertidumbres se han ido acumulando desde hace unos diez años haciendo dudar del carácter científico de tal empresa, incluso admitiendo, como nosotros lo hacemos, que nuestros dos autores no ignoran estas incertidumbres en los estudios que acabamos de mencionar. Algunas tendencias que merecen ser analizadas más a fondo nos conducen a creer sin embargo que teóricamente tales certidumbres están en vías de desaparición.

Se puede plantear una primera pregunta sobre si la *explosión científica* contemporánea favorece o no la estabilidad del desarrollo social. Si, por una parte, la densidad de las investigaciones puede, en virtud de la ley de los grandes números, por así decirlo, contribuir efectivamente a regularizar el proceso de la innovación técnica, no resulta menos verdadero que esta misma densidad aumenta las posibilidades de realizar descubrimientos fundamentales que provocan enormes choques. El ejemplo típico de ello es el





descubrimiento de la energía nuclear. La explosión científica no se limita por otra parte a las ciencias de la naturaleza, aunque éstas constituyan su campo por excelencia. La ciencia social también ofrece ejemplos de puesta de nuevo en cuestión. El país más organizado desde el punto de vista social, la URSS, ha descubierto de repente, hace siete u ocho años, la necesidad de realizar reformas en las estructuras jerárquicas de la producción y de dar a las empresas, en un cierto número de aspectos, los poderes de decisión que pertenecían a la oficina central del plan o Gosplan.

2.2 Entre las nuevas tendencias contemporáneas determinantes, es necesario mencionar sobre todo el *desafío del desarrollo deseado* por el Tercer Mundo, desafío que ha nacido de las esperanzas suscitadas por la descolonización y considerablemente fortificado por la explosión demográfica—debida ella misma a las mejores médicas, es decir, a la difusión de las aplicaciones de la ciencia médica—y que ha sido todavía más reforzado por la decepción causada por el Primer Decenio del Desarrollo (1961-1970), cuyos objetivos eran demasiado modestos, y es mantenido por la insuficiencia de las contribuciones que los países desarrollados han consentido o las que han prometido para el Segundo Decenio. Esta insuficiencia traduce una falta dramática de sentido de la responsabilidad por parte de los gobiernos comprometidos, tanto y sobre todo del gobierno de los Estados Unidos, como también por parte de la mayoría de los gobiernos europeos, tratándose de la política de la Comunidad Europea. Para no mencionar más que un aspecto del problema, pero un aspecto muy concreto, ¿cómo imaginar que los países subdesarrollados podrán crear el mínimo de empleos cuya urgente necesidad se hace sentir tan fuertemente, si los mercados americanos y europeos siguen protegidos contra ciertos productos estratégicos, es decir, los que los países en vía de desarrollo pueden ofrecer a precios competitivos? Basta reflexionar un poco sobre la si-

tuación desesperada de las masas pobres de Africa, de América latina y de Asia para comprender que las explosiones sociales no tardarán en seguir a las explosiones demográficas y para adquirir también la seguridad de que el desarrollo acelerado presenta un carácter de urgencia que no se debería desconocer.

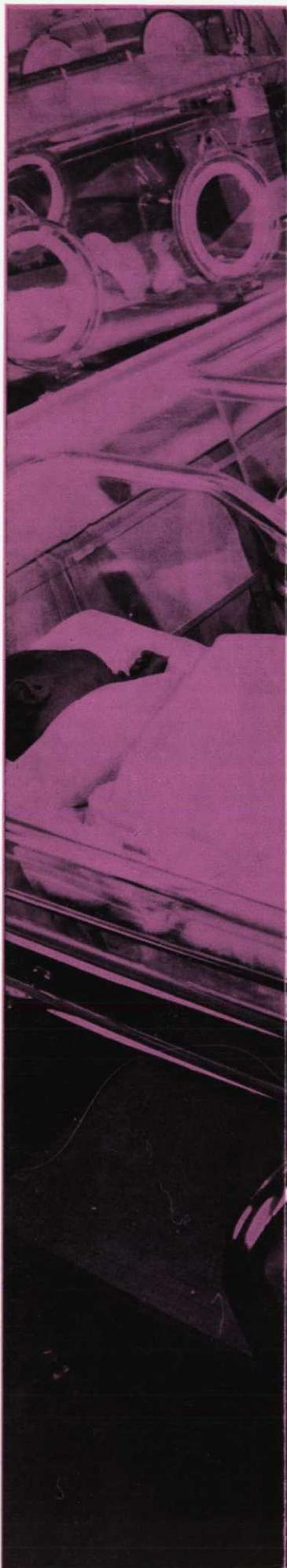
2.3 Una tercera tendencia determinante mediante la cual se caracteriza la situación actual de nuestro planeta es la *polarización ideológica y política*. Por polarización entendemos la tendencia a agrupar a la humanidad en dos campos alrededor de dos tesis ideológicas y políticas opuestas. Para los comunistas, estas dos tesis son las del comunismo y la del capitalismo; para los occidentales de derecha, son la de la dictadura y la de la democracia. Poco importa saber cuál es el punto de vista de mayor importancia o si expresan quizá una mezcla de intereses geopolíticos. Lo esencial—y ahí reside un peligro mortal—es que cada uno se mantiene inflexiblemente en la tesis que ha elegido y que ambos campos poseen armas nucleares en cantidades insensatas.

Ciertos filósofos hoy día superados han sostenido que la polarización puede contribuir a la creación de fuerzas mediante las cuales se podrá finalmente resolver un problema social. Esta tesis tenía un sentido hace un siglo. Es la que lanzó Marx bajo el nombre de socialismo científico, según el cual el agrupamiento de las masas obreras en el partido socialista, opuesto a la élite burguesa, podría instaurar el socialismo. En aquella época era una tesis plausible; ha modelado la historia del siglo pasado, y en este sentido era constructiva. Hoy, por el contrario, ha sido superada sobre todo cuando se trate de polarizar al mundo entero en dos grupos provistos de armas nucleares. La lucha «de clases» entre estos dos grupos terminaría, en las actuales condiciones, con la muerte de todos. Actualmente, esta tesis no puede tener sentido más que para resolver problemas locales, de carácter menos general, como, por ejemplo, la lucha contra

los grandes propietarios en los países subdesarrollados. La experiencia nos ha enseñado que en numerosos casos podemos utilizar métodos más directos y más eficaces. Un buen ejemplo de ello nos es ofrecido por los ciclos económicos que hemos aprendido a eliminar. Durante un cierto período, los economistas han sostenido que la única forma de sanear una economía en alza (o en inflación), era la crisis, la depresión, dicho de otra forma, el extremo contrario. Era necesario atravesar esta fase desagradable para lograr un nuevo equilibrio. Esta tesis ha sido abandonada desde que Keynes nos ha mostrado que existen caminos más directos y menos penosos para recuperar el equilibrio o más bien el desarrollo equilibrado.

A pesar de estos progresos de la ciencia social, asistimos a una nueva ola de propaganda a favor de la polarización, presentada como el método más apropiado para la solución de algunos de nuestros mayores problemas, tales como el establecimiento de un mejor sistema que el actual en materia de orden social y de orden político. Esta ola a favor de antiguas ideas es a la vez poco científica y muy peligrosa; de todas formas, contribuye a mantener la incertidumbre en lo que se refiere al futuro de la humanidad.

2.4 Finalmente, debemos mencionar, entre las nuevas tendencias, las que se relacionan con el *medio físico*. Considerando el increíble desarrollo de la circulación de automóviles, la calefacción mediante aceites minerales y la producción química, numerosos equilibrios están amenazados. Como se sabe, el consumo de oxígeno tiende a superar la producción por la naturaleza de este gas vital; de la misma forma, el consumo de agua pura tiende a superar la producción de agua por regeneración. Además, la cantidad de materias nocivas, destinadas a aumentar la producción agrícola (por ejemplo, los insecticidas) no deja de aumentar y los planes económicos elaborados para asegurar la alimentación de las masas pobres de nuestro planeta comportan, como un efec-



to accesorio, un aumento enorme de estas producciones nocivas.

Entre todas las nuevas tendencias de nuestra sociedad, esta última es la que quizá ha impresionado más fuertemente a la opinión occidental, lo cual es explicable dado que se trata de la amenaza más visible. Teniendo en cuenta además que el problema es más técnico y más neutro, la discusión sobre los remedios a aplicar es más fácil que las discusiones relativas a las demás tendencias, en las cuales los elementos políticos son preponderantes.

Una de las primeras soluciones que se puede imaginar es que las nuevas invenciones permitan, por eliminación de los productos nocivos, avanzar de nuevo en materia de oxígeno y agua fresca hacia balances positivos. Es evidente que actualmente nadie puede asegurar que estos descubrimientos se realizarán y que serán aplicados en la escala deseada.

En la medida en que estos nuevos descubrimientos no se realicen, será necesario reducir un cierto número de actividades. Tal reducción podrá ser obtenida por los mecanismos de mercado, bien sea tasando los productos indeseables, bien incluyendo en el precio de estos productos el coste de las medidas destinadas a evitar la polución. Para los excedentes, probablemente será necesario racionar la producción de ciertas industrias. Considerando que la atmósfera y las aguas de nuestro planeta forman un conjunto indivisible, las medidas necesarias deberán ser tomadas a escala internacional, lo que exigirá negociaciones y tratados para la adopción de planes a base de nociones cifradas.

Finalmente, es muy probable que la solución definitiva exija también que sea limitada la cifra de la población y ciertamente ello no es sólo un problema técnico.

Las nuevas tendencias que acabamos de analizar muestran, de una forma realmente muy inquietante, hasta qué punto es urgente un estudio del futuro. Hacen aparecer igualmente la necesidad de emprender este estudio bajo forma de planificación.

3. TODA PLANIFICACION TIENE COMO BASE UN SISTEMA DE VALORES

3.1 La planificación es una práctica que se ha propagado bastante rápidamente en los últimos decenios. Por ello, encontramos numerosas instituciones que han sido objeto de planes. Existen planes de empresa, planes para las municipalidades, las regiones y las naciones. Un poco menos preciso son los planes relativos, bien sea a la familia, bien sea, en el extremo opuesto, al mundo entero. Por lo que se refiere a este último, la estrategia para el Segundo Decenio se ha limitado a un plan indicativo para los países en vías de desarrollo. Todos estos planes están basados en sistemas de valores, a veces explícitamente, pero a menudo sólo de forma implícita. Dado que por regla general las autoridades nacionales son las instituciones más poderosas, se puede decir que los valores que ejercen más influencia son aquellos sobre los cuales reposan los planes nacionales. En la formulación de dichos valores, los gobiernos tienen en cuenta aquellos valores a los cuales está vinculada la población, pero frecuentemente aportan correcciones. Estas últimas no tienen excesiva importancia cuando se trata de un pueblo que ha alcanzado suficiente madurez y donde el parlamento ejerce una considerable influencia; en este caso las correcciones consisten primero en eliminar algunas incoherencias en las preferencias expresadas de forma cotidiana, y en imponer después en cierta medida las de las élites. En otros casos, el parlamento no desempeña más que un papel de fachada, y por consiguiente es menor la influencia ejercida por la población. Pero incluso las dictaduras no pueden descuidar completamente las preferencias de su pueblo; dado que todos los seres humanos tienen en común ciertos deseos, cuando se comparan entre sí las declaraciones hechas por diversos gobiernos se constata que para una buena cantidad de preferencias no existen tantas disparidades como se hubiera creído. Nos encontraremos con

ello al examinar la elección que todos los pueblos tienen que realizar.

I) La elección entre la *producción* o la actividad productora y el *ocio* o las actividades de recreo. Esta elección determinará el nivel y el desarrollo de la producción de un país, que también depende de la productividad media por hora de los habitantes.

II) La elección entre la producción de bienes de *consumo* y la de bienes de *inversión*. Esta elección determina el ritmo de crecimiento del «stock» de capital, lo cual constituye una de las variables de que depende la productividad actual y futura. En cuanto a las inversiones, hay que distinguir entre las inversiones materiales y las inversiones humanas, constituidas estas últimas por la enseñanza y la investigación. De hecho, la elección que se está analizando determina la importancia relativa de los cuatro elementos entre los cuales se reparte la producción, tomando a ésta en su acepción más amplia. Señalamos inmediatamente que respecto al volumen de la enseñanza y de la investigación, la elección, a falta de datos precisos sobre sus efectos, se realiza generalmente de acuerdo con nociones bastante imprecisas.

III) Otra elección que los gobiernos empiezan a realizar, de una forma indirecta evidentemente es la del *número de niños por familia*, como lo demuestran las campañas a favor de la limitación de la natalidad. Esta elección se realiza principalmente por los matrimonios considerados aisladamente y con frecuencia es inconsciente; tiene una inmensa influencia sobre el bienestar futuro del pueblo en cuestión.

IV) Una cuarta elección, que por su parte tampoco se realiza, sino de una forma relativamente poco consciente, concierne a la *distribución de las rentas*. Sobre este punto también es mediocre nuestro conocimiento de los factores que determinan esta distribución; uno de los factores más importantes es el acceso a la enseñanza. Por su parte, el crecimiento de las capas pobres de la población en el seno de una nación pesa considerable-

mente sobre la oferta de obreros no cualificados y por lo tanto sobre sus salarios. Un sistema de seguros sociales tampoco deja de influir sobre la distribución de las rentas.

V) Para terminar, conviene mencionar diversas elecciones relativas a la *composición del consumo*, tomando esta palabra en el sentido más amplio, especialmente la elección relativa a los gastos públicos que conciernen a los servicios de *salud*, la construcción de *viandas* destinadas a las familias menos favorecidas y a la realización de otros objetivos llamados *sociales*. En cuanto a los bienes materiales que son objeto de un consumo individual, se pueden repartir en diversas categorías, por ejemplo, en bienes *nocivos* para la salud, como el alcohol y el tabaco, y en bienes *favorables* a la salud, como la leche y, más generalmente, las proteínas.

Las elecciones que acabamos de enumerar determinan más o menos la actual orientación del proceso de desarrollo y, en función de esta orientación, elegiremos los medios de realización, aunque todavía se conozca demasiado mal la eficacia de ciertos medios para alcanzar el conjunto de los objetivos que nos hemos fijado.

Las nuevas tendencias de la sociedad, que hemos descrito anteriormente, añaden a estos objetivos actuales otros nuevos, al tiempo que determinan nuevas orientaciones, que vamos a examinar seguidamente.

a) La aceleración de la investigación científica, la contaminación del aire y del agua, el agotamiento de ciertas reservas naturales son otros tantos fenómenos que imponen una atención más consciente a las *direcciones de la investigación*, y ello por tres razones. En primer lugar, porque le consagramos una parte creciente de nuestros recursos. Después, porque estamos en condiciones de creer que una investigación dirigida hacia la compensación de la contaminación nos dispensará de tener que combatir esta contaminación mediante medidas que serán difíciles de adoptar. Finalmente, porque podemos esperar que el descubrimiento de nuevos recursos, como la energía nuclear y



ciertos productos sintéticos, permitirá compensar las penurias futuras.

b) Debemos establecer ciertas normas para la *distribución de las rentas entre las naciones*, sobre todo entre naciones prósperas y naciones pobres. Esto equivale a generalizar, desbordando las fronteras nacionales, nuestro objetivo de distribución óptima. En la práctica, deberemos conformarnos con elegir, para los países en vías de desarrollo, una tasa de crecimiento de la renta nacional o de la renta per cápita que supere la tasa de los países prósperos. Actualmente, la tasa de crecimiento de la renta per cápita es menos elevada para los países pobres que para los países ricos, y ello constituye una situación inaceptable.

c) Debemos *examinar* más claramente el orden de nuestras respectivas preferencias respecto al mantenimiento de la *paz* y de nuestra *ideología social y política*. El conflicto entre el Este y el Oeste es presentado como si tuviera principalmente un carácter ideológico; mientras que por una parte y por otra guardemos nuestras preferencias tradicionales respecto de nuestros propios sistemas sociales y políticos, nos faltará una base para organizar la supervivencia en la que tenemos un interés común. Este es un punto esencial, al cual nos referiremos de nuevo (cf. pár. 3.2).

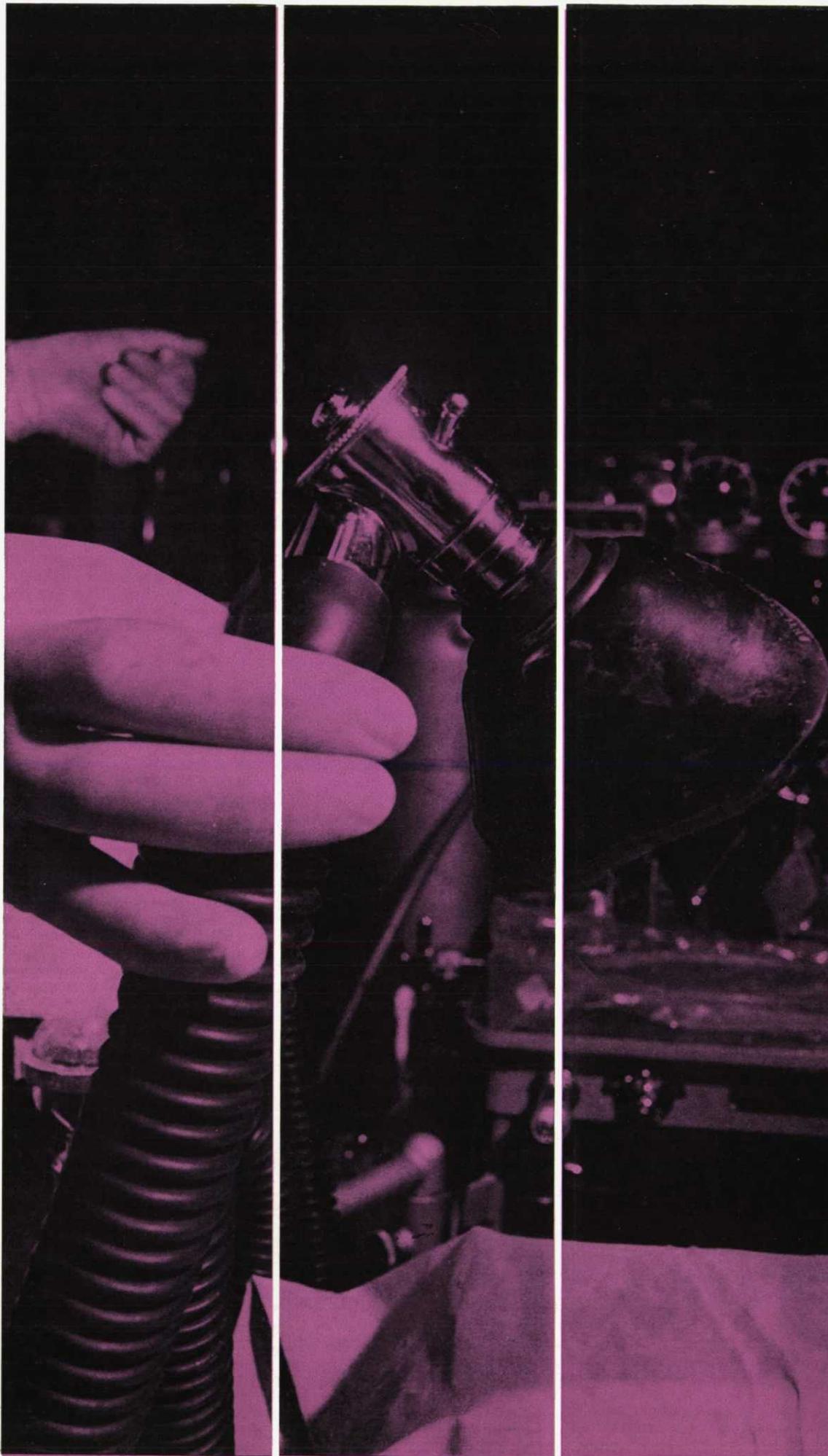
La tendencial actual a una polarización que se desarrolla peligrosamente comporta otra preferencia, que es la de una educación y de una información más a fondo en lo que se refiere a las implicaciones que pueden tener acerca de una parte de la juventud ciertas *actitudes destructoras*. Es natural que los jóvenes tengan menos conocimientos que las personas de edad. «¡Si supiera la juventud! ¡Si pudiera la vejez», se dice justamente. Si este doble deseo se realizara, seguramente podrían evitarse muchos desastres.

d) Finalmente, los problemas relativos al medio físico, a saber la contaminación y el agotamiento de ciertos recursos, nos ofrecen la posibilidad

de elegir entre ciertos *productos «peligrosos»*, es decir, que contribuyen a la deterioración del medio, y *productos más «inocentes»*. Si, por ejemplo, la investigación no consigue eliminar la contaminación de la atmósfera, tendremos que preguntarnos si los medios de transportes públicos no merecen una preferencia más pronunciada. Se plantea una cuestión análoga respecto al empleo de materiales tradicionales de embalaje en lugar de plásticos y a la utilización, para la calefacción de las casas, del gas natural o de la electricidad en lugar de aceites minerales.

Tras haber considerado algunos de los más importantes «valores» socioeconómicos y las nuevas elecciones a realizar, deberíamos añadir que la *crisis cultural* en la que nos encontramos es mucho más profunda de lo que indican los valores socioeconómicos. Creemos que nuestra sociedad ha perdido su base cultural y que le es necesario encontrar otra. La cultura cristiana, que ha determinado ampliamente los valores de tiempos atrás, ha perdido parte de su influencia, especialmente por culpa de cierta hipocresía de las élites. Debemos eliminar esta hipocresía conservando al mismo tiempo, o mejor aún, introduciendo la mayor parte de los valores antiguos. Ello no es posible más que reduciendo la desigualdad de las rentas y, por consiguiente, del consumo tanto en el plano nacional como en el plano internacional. Pero aquí salimos del campo socioeconómico que es de nuestra competencia y debemos dejar a los moralistas la tarea constructiva de definir una nueva moral que sea aceptable para el hombre moderno y compatible tanto con la explosión de los conocimientos como las demás nuevas tendencias que hemos descrito. Sin embargo, creemos que virtudes tradicionales como la honestidad, la compasión, la solidaridad, la simplicidad, el interés por el trabajo, la fidelidad, etc., siguen siendo virtudes.

3.2 Las nuevas tendencias de la sociedad que hemos examinado anteriormente (cf. sección 2), pueden ejercer así una influencia sobre la *amplitud*



del conjunto de opciones que permanecen abiertas.

En otros tiempos, si la planificación tenía que tener en cuenta los recursos naturales, eran muy amplios los límites que éstos imponían, especialmente en lo que concierne a muchos bienes «libres», como el aire y el agua. Por otra parte, las devastaciones causadas por una guerra también eran entonces menos extensas que hoy y, después de las dos guerras mundiales, la reconstrucción ha sido más rápida de lo que muchos de nosotros se lo hubiera imaginado. Es decir, que antes las posibilidades entre las cuales se ejercía la elección eran mucho más numerosas o más bien más alejadas unas de otras. Empleando los términos utilizados por la programación lineal, una técnica que se emplea cada vez más para resolver nuestros problemas de óptimos, era muy amplio el campo de las soluciones posibles (feasible área). Por consiguiente, contaban mucho las preferencias en cuanto a la situación óptima de la sociedad. Por el contrario, a medida que las limitaciones bajo cuyo imperio vivimos se hacen cada vez más rigurosas, el campo de lo posible (o el margen de maniobra) se reduce cada vez más y se puede imaginar fácilmente una situación en la cual incluso no habría salido. Ante tal situación, nos veríamos obligados a permanecer muy por debajo de lo que sugieren las extrapolaciones. Por ejemplo, se puede concebir que el aumento previsto de la producción tropiece con una penuria de oxígeno o de agua pura, de forma que, sobre todo si la población no deja de crecer, el bienestar disminuya en lugar de aumentar, al menos en su concepción moderna. Esto dependerá mucho de las nuevas invenciones que nos reserva el futuro.

La situación actual comporta el peligro de una guerra moderna, lo que Carl-Friedrich von Weizsäcker ha expresado diciendo que, para evitar una guerra, «deberíamos querer» ciertas cosas que antes no hubiéramos querido. Esto equivale a decir que hay que cambiar una parte de nuestros valores o de nuestros deseos si quere-

mos evitar una guerra moderna, lo que de todas formas es más importante que la realización de cualquier otro deseo. Esta observación se aplica sobre todo, nos parece, a las preferencias relativas a los sistemas sociales, tanto de un lado como de otro, y a las preferencias relativas a la autonomía nacional. Los americanos deberán aceptar ciertos elementos de socialismo y los rusos deberán aceptar ciertos elementos de libertad o de individualismo, si quieren sobrevivir. En otros términos, tendremos que ser más tolerantes respecto de otros sistemas sociales o políticos.

Se pueden dar otros ejemplos de los cambios en nuestras preferencias que hacen necesarias las nuevas tendencias enumeradas anteriormente (confróntese apartado 2). Se puede concebir que aceptemos, para financiar la investigación destinada a limitar la contaminación, consagrarle más de lo que nuestras preferencias nos hubieran aconsejado en otras circunstancias. Se puede concebir que cambiemos nuestras preferencias en lo que concierne al número de hijos por familia. Finalmente, se puede concebir que prestemos relativamente más importancia a una distribución menos desigual de las rentas que al nivel medio de las mismas.

3.3 De esta forma nos vemos conducidos a concluir que el sistema de valores no puede ser considerado siempre como si fuera independiente de las restricciones bajo cuyo imperio vivimos. Depende mucho del margen de maniobra que nos dejan las restricciones tecnológicas o naturales a las cuales nos vemos sometidos. Las previsiones de Kahn y Wiener, igual que las de Verdoorn y Van den Beld (1) suponen que este margen de maniobra es amplio; pero, algunas de las nuevas tendencias nos conducen a contemplar la posibilidad de que se reduzca este margen o incluso que se anule. Esto dependerá en gran parte de la naturaleza de los resultados que obtendrán las nuevas investigaciones que deben emprenderse, no sólo en el campo de las ciencias naturales y

tecnológicas, sino también en el de las ciencias sociales.

Solamente la elaboración de un plan nos permitirá saber cuál es la posibilidad que realmente nos será ofrecida. Si el margen de maniobra es estrecho, el deseo de sobrevivir nos impondrá un tipo de vida diferente al que nos dejan prever los estudios citados. Podría tratarse de una vida más sencilla, la renuncia a muchas necesidades artificiales que la producción contemporánea ha suscitado, una vida «de velocidad reducida» y, quizá, para los grupos de población prósperos, una vuelta al pasado. Quizá sea necesario imponer, como en tiempos de guerra, una menor desigualdad en el consumo. Una menor utilización de productos químicos y una limitación de los transportes por automóvil y de calefacción nos obligarán a recurrir de nuevo a un modo de vida en el cual se nos impondrán ciertas tradiciones del pasado. La interesante cuestión que se planteará será saber cuáles serán las actividades «inocentes» que nos quedarán; entendemos por ello actividades cuyos riesgos de contaminación sean mínimos o que no utilicen más que pequeñas cantidades de recursos naturales que habrán llegado a ser raros. Un análisis provisional nos conduce a creer que los transportes públicos por vía férrea, algunos procedimientos tradicionales de agricultura o de embalaje y la construcción podrían tener un futuro menos oscuro de lo que se ha podido creer durante los últimos decenios. Es posible que los desplazamientos lleguen a ser menos frecuentes y que la «cultura hogar» sustituya a la «cultura automóvil». Quizá tendremos que desarrollar la utilización de la energía solar, así como la que procede de otras fuentes llamadas primitivas, incluyendo el viento y las mareas.

4. NECESIDAD DE MODIFICAR LOS METODOS DE PLANIFICACION

4.1 Si aceptamos la tesis de que la *planificación* constituye un método mejor que la previsión para estudiar el futuro, tenemos que indicar de una forma más precisa cómo puede ser emprendida una tal planificación. Los planificadores saben muy bien que existen diferentes métodos y que la elección de uno de ellos depende mucho del hecho de que el plan sea a más o menos largo plazo. Mostraremos a continuación (cf. pár. 4.2) que las nuevas tendencias socioeconómicas que hemos analizado anteriormente (cf. sección 2), exigen que al método más apropiado se añadan además algunos elementos específicos.

Recordemos en primer lugar cuáles son las incógnitas que debe elucidar un problema de planificación. Para hablar en términos generales, se trata de los medios que un gobierno debe emplear para alcanzar sus objetivos, es decir, procurar a la población el máximo de bienestar, teniendo en cuenta todas las restricciones que se imponen. Para los períodos de corta duración, apenas si es necesario cambiar el marco institucional o el orden socioeconómico; entonces lo más importante es hacer variar en valor cuantitativo medios o instrumentos ya utilizados. A título de ejemplo, citemos cambios que afectan a ciertos impuestos, a ciertos gastos públicos, a ciertos precios o salarios. También es posible imaginar, para una planificación a corto plazo, que se recurra a medios no cuantitativos. Pero generalmente es en materia de planificación a largo plazo donde estos medios tienen mayor importancia. El empleo de medios cualitativos equivale en general a la creación de nuevas instituciones y a la abolición de instituciones existentes y la influencia de tales medidas sólo se experimenta en un plazo bastante lejano.

Por lo demás, esto no significa de forma alguna que los medios cuantitativos no tengan importancia en materia de planificación a largo plazo y a ello se debe que la planifica-

ción a largo plazo constituya un problema mucho más difícil que la planificación a corto plazo, dado que a los cambios en los medios cuantitativos se añaden transformaciones del orden socioeconómico y que, además, en las actuales circunstancias se añaden las consecuencias de las nuevas tendencias que ya hemos mencionado en varias ocasiones. En los próximos párrafos, examinaremos primero algunos cambios que creemos necesarios en el orden socioeconómico (pár. 4.2), y después nuevos métodos que conviene emplear para estimar los cambios cuantitativos (pár. 4.3).

4.2 *El orden socioeconómico* no deja de transformarse. Durante el último siglo hemos visto que el Occidente se desplazaba desde un orden casi enteramente capitalista hacia un orden mixto que comprende un número considerable de elementos socialistas. Tengo la convicción de que este desarrollo va a continuar, es decir, que nos movemos hacia un orden socialista, aunque sea diferente del orden de la Europa oriental. El socialismo occidental conservará un cierto número de valores ya reconocidos, como la democracia parlamentaria, una mayor tolerancia respecto a preferencias que no son las de la mayoría y una mayor libertad individual.

Nuestra evolución social tiene como fuerzas motoras en parte la evolución técnica o, según la expresión de Marx, las fuerzas productivas, y en parte cambios autónomos en nuestras preferencias. La evolución técnica ha tenido por efecto, entre muchos otros, el de dar lugar a dos fenómenos de carácter más general. Uno de estos fenómenos es la talla creciente del equipo industrial; el otro, es la ampliación de los efectos externos, precisando que entendemos por ello los efectos de una actividad sobre personas que no son ni los vendedores ni los compradores del producto de esta actividad. La talla creciente del equipo tiene como consecuencia que los costes marginales de ciertos productos lleguen a ser menores que los costes medios, lo que hace imposible la oferta privada de estos productos a

precios iguales a los costes marginales, como el óptimo social lo exigiría. Por otra parte, dado que, por definición no se interesan por los efectos externos, las decisiones de los vendedores y de los compradores, en cuanto al volumen de la producción y a los precios, no coinciden con el volumen óptimo de la producción y con los precios óptimos. De estos dos fenómenos se desprende que es necesario que la comunidad se ocupe de cuestiones que eran abandonadas completamente a la empresa privada a mediados del siglo XIX. El resultado es que en la Europa occidental, la producción pública ha sustituido a la producción privada, mientras que en los Estados Unidos se ha tratado de resolver el problema de las diferencias entre beneficios y costes sociales, por una parte, y por otra, beneficios y costes privados, mediante el atajo de concesiones o de otras intervenciones.

Entre los *cambios autónomos en nuestras preferencias* conviene mencionar sobre todo el aumento de la importancia que se da a los intereses de los grupos socialmente débiles. Los seguros sociales, la asistencia social, la progresividad de los impuestos han llegado a ser elementos importantes de nuestro orden social.

Por ello en la Europa occidental, el Estado ha tenido que asumir numerosas tareas nuevas. Existe un sector público de la producción (electricidad, gas, agua, vías férreas, transportes aéreos, etc.). El gobierno utiliza el sistema fiscal para dominar los ciclos económicos, para imprimir al desarrollo el ritmo que desea y para influir sobre la composición de la producción. Las autoridades públicas intervienen para regularizar los mercados que no son estables. En suma, el cambio de estructura dista mucho de ser despreciable, y el hábito que hemos conservado de calificar a nuestro orden social de capitalista no corresponde ya a la realidad; se trata de un orden que camina hacia un *socialismo occidental* (7).

¿Pueden indicarse otros cambios que se impondrán en un próximo futuro? Percibimos algunos de ellos, que a continuación vamos a analizar:

a) Los transportes por *automóvil* no son solamente una fuente de contaminación, sino que han llegado a ser casi imposibles. La situación exige una intervención masiva. Será necesario cerrar los centros urbanos a la circulación automóvil y, simultáneamente, mejorar los transportes públicos no sólo en el interior de los centros urbanos, sino también sobre largas distancias.

b) La agravación de la contaminación del aire y del agua requiere una intervención, cuya importancia y forma precisa es todavía imposible de indicar. Examinaremos a continuación (cf. pár. 4.3) los métodos que deben permitir establecer un diagnóstico.

c) *Una menor desigualdad de las rentas* es deseada más vivamente. Se tendrá que indicar las medidas a tomar para lograrlo, lo que exige previamente un conocimiento a fondo de los factores que determinan la distribución de las rentas. A continuación examinaremos (cf. pár. 4.4) cuáles son las tendencias de la distribución de las rentas y qué factores podrían contribuir a atenuar la desigualdad.

d) Otro deseo que también se ha reforzado es el de una democracia industrial. Creemos que algunos elementos de la autogestión yugoslava serán introducidos en las empresas occidentales.

4.3 Será necesario desarrollar los métodos de la *planificación cuantitativa a largo plazo para incluir los problemas del medio físico* que hemos mencionado (cf. pár. 2.4). Este no es lugar adecuado para presentar, bajo la forma matemática que debería revestir necesariamente, un análisis completo de un modelo de planificación a largo plazo. Creemos que es más útil exponer cuáles serían los elementos a integrar en las ecuaciones que expresan las relaciones técnicas entre las producciones de las diferentes industrias, en el sentido más amplio de este término.

Como se sabe, estas relaciones técnicas son expresadas frecuentemente mediante *balances* que se establecen para los diferentes productos, de donde el nombre de método de

los balances bajo el cual se utiliza este método en la Europa oriental, mientras que en los países occidentales se le designa con el vocablo de método *input-output*. La idea central es que, para cada bien, existe necesariamente igualdad entre la producción y la utilización constituida esta última por la suma de los siguientes componentes:

- 1) cantidades utilizadas por otras industrias (entregas interindustriales);
- 2) cantidades consumidas por los consumidores;
- 3) cantidades que se invierten en la expansión del equipo de diversas industrias;
- 4) cantidades de las exportaciones netas (es decir, deduciendo las importaciones).

Hasta ahora no se han incluido en estos balances más que los bienes que tienen un valor económico. Convendría aportar al sistema modificaciones de tres tipos.

- I) Será necesario incluir en él los balances de los bienes considerados como libres, tales como el oxígeno o el agua natural.
- II) También será necesario incluir los balances de los productos nocivos al medio.
- III) Habrá que tener en cuenta, al establecer los balances de los bienes libres y de los productos nocivos, los procesos naturales, es decir aquellos que no son obra del hombre, como la generación de oxígeno por las plantas, los bosques, los océanos, etc., al mismo tiempo que el consumo de este producto por los seres vivos y por las actividades industriales.

Esta triple integración implicará un trabajo gigantesco de carácter internacional, dado que, por ejemplo, la generación del oxígeno aumenta la cantidad de oxígeno contenida en la atmósfera, que es una entidad común a todos los países del mundo. Sin embargo, se necesitarán balances para regiones menos extendidas y, para cada región habrá que tener en

cuenta las corrientes de entrada y de salida del aire, la red de los ríos y canales, etc.

Para un cierto número de materias nocivas se podrá establecer cuál es el límite que su producción no deberá superar, límite que puede ser a veces igual a cero, lo que equivale a una absoluta prohibición de producción. Ya existen ejemplos de este tipo de prohibición.

En principio, sería deseable establecer balances que correspondieran cada uno a una situación dada de nuestros conocimientos técnicos y rehacer dichos balances cada vez que sea posible eliminar ciertos productos nocivos gracias a una nueva invención. Por ejemplo, cuando se consiga fabricar automóviles y camiones de combustión completa, el balance de los gases nocivos mejorará.

Es evidente que esta operación sobre los balances, cuyo programa acabamos de esbozar, representa un trabajo enorme para los estadísticos y requiere una cooperación internacional. Hay que esperar que la conferencia de las Naciones Unidas, que tendrá lugar en Estocolmo en 1972, para examinar estos problemas insistirá sobre la urgencia de afrontar este programa, el cual, como todos los de su tipo, tiene un aspecto internacional que trataremos más adelante (cf. sección 5).

4.4 En los países desarrollados la *distribución cuantitativa de las rentas* era más desigual hace un siglo de lo que ha llegado a ser recientemente. Sin embargo, esta tendencia a una menor desigualdad ha sido más o menos detenida durante los últimos decenios, al menos según ciertas cifras. Para responder al deseo de lograr una distribución sensiblemente menos desigual, nuestro estudio debe tratar de resolver dos problemas cuyos datos son complejos. Por una parte, hay que elegir la forma más apropiada de expresar cuantitativamente el objetivo de cuya realización se derivará una menor desigualdad. Por otra parte, es necesario indicar cuáles son las medidas más apropiadas para alcanzar este objetivo.

En lo que se refiere a la elección del objetivo, importa

distinguir cuatro definiciones de la renta: 1) la renta antes del pago de los impuestos; 2) la renta después del pago de los impuestos directos; 3) la renta incrementada por el valor de los servicios prestados por las autoridades públicas; 4) la renta después de la redistribución completa, incluyendo la que resulta de los seguros sociales, al margen de la intervención del Estado. Lo que hay que considerar finalmente es la renta redistribuida per cápita. Para lograrlo, es necesario tener en cuenta el número de personas por familia, mientras que en muchos estudios no se considera más que la renta por persona productora; a nuestro parecer esto constituye la mejor medida de la distribución. No es necesario decir que las estadísticas deben sufrir un número considerable de correcciones, para tener en cuenta, por ejemplo, la evasión fiscal, correcciones que comportan un cierto margen variable. Es probable que las cifras sean más exactas para los países escandinavos que para los países de la Europa meridional. Sin embargo, según ciertas indicaciones, la subestimación de las rentas, sobre todo las rentas de los hombres de negocios, está más bien en regresión. Por otra parte, en una próxima publicación ofreceremos un conjunto de cifras sobre la tendencia observada en algunos países occidentales (8).

Aquí solo nos proponemos discutir cualitativamente los elementos de redistribución de que disponen los gobiernos para conseguir reducir la desigualdad.

En primer lugar, existen múltiples impuestos que desempeñan un papel en la redistribución; es el caso de todo impuesto progresivo. Por regla general, tienen este carácter progresivo el impuesto sobre las rentas, así como también los impuestos sobre la fortuna. En la mayoría de los países estos impuestos son todavía relativamente débiles y susceptibles de ser aumentados. También los impuestos indirectos pueden tener un carácter progresivo; sucede así cuando, por ejemplo, los bienes de primera necesidad están exentos, mientras que los



bienes de lujo sufren una tasa más elevada que la tasa normal.

En segundo lugar, la desigualdad puede ser atenuada mediante las modalidades que se fijan para beneficiar gratuitamente a los servicios públicos. Los gastos públicos de salud, de enseñanza, de ayuda social pueden aumentar las rentas de los grupos desfavorecidos en función del volumen de las ventajas otorgadas y de las condiciones exigidas para tener derecho a ellas.

En tercer lugar, el sistema de los seguros puede contribuir también a una redistribución de las rentas, cuya importancia dependerá, aquí también, del régimen de las contribuciones percibidas y de las prestaciones pagadas. Existen considerables diferencias de un país a otro.

La influencia conjugada de estas diversas formas de redistribución ha atenuado considerablemente, durante los últimos decenios, la desigualdad del consumo por persona.

Sin embargo, la distribución de las rentas viene fundamentalmente determinada por fuerzas de una naturaleza diferente, y todavía no se conoce muy bien cómo esta distribución se ve influida por las medidas de redistribución que acabamos de examinar. Las rentas primarias, es decir, las que son anteriores a toda redistribución, quizá serían (e incluso es probable que fueran) diferentes de lo que son actualmente si los sistemas de redistribución no existieran. En apoyo de esta tesis, se puede sostener que en ausencia de un régimen de seguros sociales, los salarios serían más elevados de lo que ahora vemos.

El economista se ve conducido a creer que la oferta y la demanda son las fuerzas que fundamentalmente determinan la distribución de las rentas. En una sociedad que utiliza diferentes tipos de mano de obra, la demanda depende en gran parte de la estructura industrial del país, en el sentido más amplio, es decir, de la estructura de las diferentes tareas a realizar. La evolución de la técnica tiende a modificar esta demanda. Por su parte, la oferta está constituida por las ca-

pacidades de la población disponible o, más precisamente, por la distribución de estas capacidades en la población. Tenemos entonces dos distribuciones, la de las cualidades exigidas y la de las cualidades disponibles. Las diferencias o las tensiones entre estas dos distribuciones determinan la distribución de las rentas para las diferentes cualificaciones. Para conseguir reducir la desigualdad en las rentas, habrá que actuar de forma que haya más igualdad entre la distribución de las cualidades exigidas y la distribución de las cualidades disponibles. Uno de los factores que pueden contribuir a ello en gran medida es la enseñanza bajo todas sus formas. No conocemos todavía más que de forma muy imperfecta estas dos distribuciones, de forma que actualmente es prácticamente imposible estimar la extensión que sería necesaria dar a la enseñanza para conseguir reducir, como lo deseamos, la desigualdad de las rentas. Sin embargo, es verosímil que dentro de poco tiempo podrán ser comunicados algunos resultados preliminares. Las primeras investigaciones nos sugieren que una reducción de un 50 por 100 de la actual desigualdad podría ser alcanzada por una duplicación de las tasas de participación en la enseñanza superior.

4.5 Para terminar, resumimos la *conclusión intuitiva* que es *provisionalmente nuestra*. La aceleración de nuestros conocimientos científicos, el aumento de la población sobre nuestro planeta, el crecimiento de la producción y de la utilización de materias que provocan la contaminación del aire y del agua son elementos que agravan la situación de incertidumbre en que nos encontramos respecto al futuro. Las dos hipótesis extremas que deberíamos contemplar son función de la naturaleza de las nuevas invenciones, siendo la más favorable aquella según la cual serán realizadas todas las invenciones necesarias para eliminar la contaminación, y la más desfavorable la de que no se consiga reducir la contaminación. En este último caso podría ser necesario aplicar medidas drásticas, tales como la

limitación de la población del globo; se plantearían entonces graves problemas de racionamiento a escala mundial. Frente a esta eventualidad, o incluso frente a eventualidades menos extremas, es necesario profundizar el conocimiento que tenemos tanto de la producción como del consumo de los bienes actualmente considerados como libres y de los bienes de valor negativo, así como de los procesos naturales, es decir, los que no son obra del hombre, tales como la formación natural del oxígeno (bosques, océanos) o la purificación natural del agua. Debemos organizar nuestro estudio de forma que a cada situación dada de nuestros conocimientos científicos corresponda la tabla de las posibilidades económicas (o el panorama de las soluciones posibles). Sobre la base de estos conocimientos, tendremos que planificar en la medida de lo posible la cifra de la población y la distribución entre los diferentes niveles de vida de las diversas partes del mundo y de las naciones que comprenden. Es perfectamente concebible que, en las hipótesis menos favorables, sea imposible aumentar la prosperidad en el presente decenio, sobre todo la de las regiones ricas. La reducción de las desigualdades entre las rentas en virtud de medidas más modernas que aquellas a que recurrió el socialismo primitivo constituirá una posibilidad de instaurar un socialismo más evolucionado, en el cual se conservarían ciertos valores de la cultura occidental. Será deseable mantener entre las componentes de esta cultura, como la libertad, la honestidad, la participación, la felicidad individual, la publicidad, más equilibrio de lo que comportan las sugerencias de algunos grupos de jóvenes. Queremos decir que una libertad excesiva, por ejemplo en el campo sexual, sería nociva para los hijos de las parejas que se arrogaran este exceso de libertad. Una publicidad desmedida o una participación demasiado a fondo entorpecerían la productividad y, por lo tanto, el bienestar general. Debatiendo en público ciertos problemas se corre el riesgo de hacer imposible la

solución que se podía haber adoptado. Un ejemplo sencillo, que los economistas conocen bien, es el de la devaluación; hacerla pública antes de que haya llegado a ser un hecho consumado no beneficiaría más que a los grandes especuladores. Discutir públicamente el éxito o el fracaso de la política de desarrollo de un país también puede ser perjudicial precisamente para el objetivo último de esta discusión, es decir, el perfeccionamiento de esta política.

Por ello será necesario volver a una cierta disciplina en numerosos sectores de la vida.

5. EL ORDEN INTERNACIONAL

5.1 El aspecto *más anticuado* del orden social, es el aspecto *internacional* de nuestra sociedad planetaria. Marx ha tenido perfecta razón al decir que, al desarrollarse las fuerzas productivas tienden a hacer explotar las instituciones que dificultan su óptima utilización y ha citado un cierto número de ejemplos. Es cierto que, en el interior de las naciones o de los Estados autónomos, muchas estructuras anticuadas han desaparecido o están en vías de desaparición. Lo que, sin embargo, se olvida frecuentemente, es que ningún elemento de nuestra sociedad mundial es tan anticuado como el orden internacional. En este caso, el obstáculo a la transformación de las estructuras se deriva no ya de las clases sociales, sino de las mismas naciones y de sus hombres políticos. Está claro que las «fuerzas productivas» de la energía nuclear implican la posibilidad de la destrucción total de la vida humana, lo que se sitúa en el lado opuesto de una óptima utilización de estas fuerzas. Nadie discute que existe el peligro de una guerra nuclear, que podría estallar como consecuencia de la escalada consciente de una guerra convencional o por accidente, y en innumerables conferencias científicas y políticas se ha reconocido que para todos tiene interés eliminar este riesgo. El fenómeno más inquietante de nuestra época es que los políticos no se consagran con absoluta prioridad a resolver el problema de dar una expresión jurídica a este interés común. ¿Cabe decir que se trata sólo de politicastos —definidos por sir Winston Churchill como exclusivamente preocupados por la próxima elección, y de ninguna forma de hombres de Estado— definidos como aquellos que se interesan por la generación futura? Hay que reconocer que el mayor servicio que cada uno puede prestar a sus propios hijos y nietos, por no hablar de la humanidad entera, es buscar soluciones prácticas a este problema. Al precio de la organización de la paz, la estructura de nuestras universidades o

cualquier otro problema social en el que se puede pensar —y son legión— no tienen más que una importancia secundaria.

De acuerdo con esta óptica, existe un número bastante importante de grupos que tratan de convencer tanto a la opinión pública como a los políticos, que acepten las proposiciones que tratan de establecer un gobierno mundial. Hasta ahora, ninguno de estos grupos ha tenido el menor efecto sobre el curso actual de los acontecimientos. Las soluciones que preconizan son rechazadas por los políticos más influyentes que las califican de irrealistas. No conciernen a los gobiernos existentes. No es que estos gobiernos sean ellos mismos realistas; son más bien miopes. Si se busca en la historia ejemplos de una política que haya conseguido instituir una forma de cooperación organizada y duradera entre gobiernos, sólo se encuentra un pequeño número de ellos, como, por ejemplo, la constitución de los Estados Unidos de América en 1776, la del Imperio alemán en 1870, y, quizá, la de la Comunidad Europea (Mercado Común) en 1970-1971. Quizá haya que tomar algunos elementos de dichos ejemplos para hacerse entender de los gobiernos actuales tocando su sentido del «realismo».

5.2 Para conseguir proposiciones que sean aceptables, parece que debe tenerse en cuenta en primer lugar un dato de la experiencia, es decir que la cooperación se muestra más estrecha cuando tiende hacia un objetivo muy claramente definido y de carácter técnico. Es lo que demuestra el éxito de la Unión Postal Universal o el de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones. Aunque a nuestro parecer haya tareas más urgentes, parece que lo que más corresponde a las condiciones planteadas son ciertas medidas encaminadas a mejorar el medio ambiente, y aquí es donde habría que tratar de establecer en primer lugar una alta autoridad. Evidentemente convendría comenzar por formular las medidas que serían necesarias para que pueda ser satisfecha la condición de una tarea bien definida.



Entre los demás campos que se prestarían a la institución de una autoridad internacional, se puede citar la explotación en común de los océanos o quizá también ciertos temas de investigaciones científicas, como los que conciernen a las medidas prácticas a tomar durante el Segundo Decenio del Desarrollo lanzado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Una parte de las investigaciones será emprendida por organizaciones ya existentes; sin embargo, la coordinación actual parece susceptible de mejora. El Comité de las Naciones Unidas para la Planificación del Desarrollo podría desempeñar un papel útil a estos efectos.

Sin embargo, existen otros campos en los cuales una autoridad internacional se impone con urgencia, y que son a la vez más políticos y más vitales para el bienestar mundial. Se agrupan alrededor de dos objetivos principales; el desarrollo acelerado de los países en vía de desarrollo y la organización de la paz. En ambos casos habrá que definir tareas precisas, pues de lo contrario incluso será imposible discutir sobre la creación de las autoridades internacionales que son necesarias. A título de ejemplo, vamos a considerar el objetivo del desarrollo acelerado.

Existen al menos cuatro grupos de medidas para las cuales se impone una íntima cooperación si se quiere aumentar sensiblemente la tasa de aceleración deseada. La medida más importante es la determinación del alcance de las transferencias financieras de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo. Actualmente, todo gobierno es autónomo respecto a la elección de estas transferencias. Por esta razón, las sumas son todavía demasiado modestas. Dado que concierne al interés común de todos los países del mundo, la decisión debería ser tomada por una autoridad mundial, en el seno de la cual los votos de los países ricos y de los países pobres serían equilibrados en número.

Debería ocurrir lo mismo para la toma de decisiones en el campo del comercio internacional, en el de la asistencia téc-

nica y en el de la financiación de las investigaciones útiles para los países en vías de desarrollo. Somos conscientes del grado de lo que se llamará el «irrealismo» que contienen estas proposiciones. Creemos, sin embargo, que solamente las medidas de un alcance comparable a las que acabamos de indicar permitirán dar un mínimo de estabilidad a la política internacional. Tales proposiciones podrán ser consideradas como equivalentes a una reforma fundamental del sistema de las Naciones Unidas. Por ello, terminaremos este ensayo con un breve examen de las reformas que es necesario aportar a dicho sistema.

5.3 *La reforma de las Naciones Unidas* es un problema demasiado complicado para ser tratado en algunas páginas. No se puede entonces más que esbozar aquí las grandes líneas y remitir al lector a algunas proposiciones de otros autores a quienes ha inspirado la misma preocupación y que tienen la ventaja de haber sido formuladas de una forma más detallada y por consiguiente más práctica.

El sistema de las Naciones Unidas se compone, como es sabido, de la Secretaría, incluyendo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (asistencia técnica) y la Comisión de las Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo, y una serie de organizaciones especializadas: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la FAO (Agricultura), la UNESCO (educación, ciencia y cultura), la OIT (trabajo y cuestiones sociales), la ONU (industria), etc. Existen además las Comisiones Regionales. En general, estas organizaciones pueden hacer recomendaciones a los Estados miembros, lo que no garantiza que las decisiones tomadas por los gobiernos coincidan con las recomendaciones. Las obligaciones de los gobiernos se limitan a pagar las contribuciones fijadas por decisiones tomadas en común, contribuciones cuyo total no corresponde más que a una débil fracción de las sumas transferidas por los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo. Es cierto que algunas decisiones son resulta-

do de negociaciones específicas, por ejemplo, sobre el comercio y las tarifas, en el marco del GATT, o sobre tal o cual mercado (trigo candeal, azúcar, etcétera), pero los países no tienen la obligación de adherirse a ellas, y esta es la razón de que ni los Estados Unidos ni el Mercado Común participan, por ejemplo, en el acuerdo sobre el azúcar. Las obligaciones más estrictas son quizá las que imponen a sus miembros el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, organizaciones de las cuales estos últimos no se pueden retirar más que después de cierto plazo. Hace algunos años todavía, a una llamada del Banco Mundial, que pedía una contribución total de mil millones de dólares de los Estados Unidos durante tres años, sus miembros no respondieron más que con 400 millones.

Es necesario entonces, en beneficio de las organizaciones, reforzar la posibilidad de tomar decisiones que se impongan obligatoriamente a todos sus miembros. Aquí se plantea el problema de los votos. Según el sistema vigente en las Naciones Unidas y en la mayor parte de las organizaciones especializadas, cada miembro dispone de un voto. Solamente en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional el número de votos de cada miembro está determinado por el montante de su contribución. Ninguna de estas dos modalidades extremas es satisfactoria. Sería necesario un sistema que tuviera en cuenta por una parte la población de sus miembros y por otra su contribución financiera. En este orden de ideas, se puede recordar que los parlamentos empezaron siendo representantes de los contribuyentes y que una evolución gradual ha hecho de ellos los representantes de la población entera. Está claro que a nivel internacional no será posible empezar por el sistema más avanzado, el de la pura democracia. Sin embargo, se puede transformar el sistema actual para ir en esta dirección, pasando por algunos estadios intermedios. A estos efectos existen numerosas soluciones de recambio; por ejemplo, se

puede imaginar un sistema en el cual el grupo de los países desarrollados y el de los países en vías de desarrollo, considerados cada uno como un conjunto, dispusieran uno y otro de un número igual de votos. También se puede concebir, en una etapa intermedia, que se dé un cierto número de votos a expertos en la materia que es objeto de discusión. Lo esencial que tenemos que hacer aquí es constatar técnicamente que *la solución óptima para el bienestar mundial no puede ser alcanzada por el sistema actual* y que una refundición fundamental de las Naciones Unidas constituye nuestra única posibilidad de evitar los riesgos enormes que nos amenazan. Esta constatación dista mucho de ser original y no sigue siendo ni menos verdadera ni menos urgente.

Varios autores o grupos de autores han realizado ya un trabajo extremadamente importante y mucho más detallado. El más determinante nos parece ser el de la Comisión de estudio de la organización de la paz. Su XX Informe (2), publicado en 1969, no contiene menos de cien proposiciones prácticas para cambiar la Carta de las Naciones Unidas. Otro trabajo constructivo es el que la Fundación Stanley ha presentado en 1970 (5). Un tercer ejemplo es el de la Federación Mundial de federalistas mundiales que ha formulado un grupo de proposiciones constructivas (9).

Sólo son algunos ejemplos, pero constituyen los mensajes más importantes dirigidos a la joven generación, a pesar de lo que crean ciertos jóvenes activistas que esperamos piensen de nuevo sus ideas, en interés del futuro de la humanidad.

OBRAS CITADAS

- (1) C. A. VAN DEN BELD: «De Nederlands economie in 2000, Praevies voor de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel». Haarlem, 1967.
- (2) Comisión de estudio de la organización de la paz, presidida por Louis B. Sohn, Naciones Unidas. «Los próximos veinticinco años, XX Informe». New York (866, United Nations Plaza), 1969.
- (3) H. KAHN y A. J. WIENER: «The Year 2000». New York, 1967.
- (4) KETTERING FOUNDATION, THE CHARLES: «Recopilación de las actas de la Conferencia sobre la supervivencia de la humanidad», continuación 300/5335 Far Hills Avenue, Dayton, Ohio, 45429, 1970.
- (5) STANLEY FOUNDATION: Quinta Conferencia sobre las Naciones Unidas del próximo decenio, Stanley Building, Muscatine, Iowa, 52761, 1970.
- (6) J. TINBERGEN: en Fundación Europea de la Cultura, «Estudios prospectivos generales», Amsterdam, 1971.
- (7) J. TINBERGEN: «Some Thoughts on Mature Socialism». Jawaharlal Memorial Lecture, 1970. New Delhi, 1970.
- (8) J. TINBERGEN: «Tendencias and Determinants of Income Distribution» (a aparecer).
- (9) Federación mundial de federalistas mundiales: «Proposals for the Strengthening of the United Nations». New York, 1970.