

Lo primero es lo primero

9977
SEPT. 1982

**Satisfacer
las necesidades
humanas
básicas
en los países
en desarrollo**

**PAUL
STREETEN**

con

**SHAHID JAVED BURKI
MAHBUB UL HAQ
NORMAN HICKS
FRANCES STEWART**

FILE COPY

SERIE BANCO MUNDIAL

- Austin, J. E.: *Análisis de proyectos agroindustriales*.
- Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial, 1983*.
- Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial, 1984*.
- Banco Mundial: *La industria de la construcción*. Problemas y estrategias en los países en desarrollo.
- Banco Mundial: *Operaciones del Banco Mundial*. Programas y normas sobre diversos sectores.
- Banco Mundial: *Tablas de interés compuesto y de descuento para evaluación de proyectos*.
- Baranson, J.: *La industria automotriz de los países en desarrollo*.
- Bosson, R., y Varon, B.: *La industria minera y los países en desarrollo*.
- Brown, M. L.: *Presupuesto de fincas*. Del análisis del ingreso de la finca al análisis de proyectos agrícolas.
- Çilingiroglu, A.: *Fabricación de equipo eléctrico pesado en los países en desarrollo*.
- Coombs, P. H., y Ahmed, M.: *La lucha contra la pobreza rural*. El aporte de la educación no formal.
- Chenery, H.: *Cambio estructural y política de desarrollo*.
- Chenery, H., y otros: *Redistribución con crecimiento*.
- Chenery, H., y Syrquin, M.: *Estructura del crecimiento económico*. Un análisis para el período 1950-1970.
- Evenson, R. E., y Kislev, Y.: *Investigación agrícola y productividad*.
- Gittinger, J. P.: *Análisis económico de proyectos agrícolas* (2.^a ed.).
- Grimes, O. F.: *Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos*.
- Hughes, H.: *Las perspectivas del comercio internacional*.
- Kamarck, A. M.: *Los trópicos y el desarrollo económico*. Reflexiones sobre la pobreza de las naciones.
- King, T., y otros: *Políticas de población y desarrollo económico*.
- Meier, G. M. (ed.): *Política de precios para la gestión del desarrollo*.
- Morawetz, D.: *Veinticinco años de desarrollo económico*. 1950 a 1975.
- Rawski, T.: *Crecimiento económico y empleo en China*.
- Reutlinger, S., y Selowsky, M.: *Desnutrición y pobreza*. Magnitudes y opciones de política.
- Saunders, R. J., y Warford, J. J.: *Agua para zonas rurales y poblados*.
- Singh, S.; De Vries, J.; Hulley, J. C. L., y Yeung, P.: *Café, té y cacao*. Perspectivas del mercado y financiamiento para el desarrollo.
- Squire, L., y Van der Tak, H. G.: *Análisis económico de proyectos*.
- Streeten, P., y otros: *Lo primero es lo primero*. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo.
- Timmer, C. P.; Falcon, W. P., y Pearson, S. R.: *Análisis de políticas alimentarias*.
- Turvey, R., y Anderson, D.: *Electricidad y economía*. Ensayos y estudios de casos.
- Zymelman, M.: *Programas de formación profesional*. Su evaluación económica.

LO PRIMERO ES LO PRIMERO

PUBLICACION DEL BANCO MUNDIAL

LO PRIMERO ES LO PRIMERO

SATISFACER LAS NECESIDADES HUMANAS
BASICAS EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Paul Streeten

con

*Shahid Javed Burki
Mahbub ul Haq
Norman Hicks
Frances Stewart*

PUBLICADO PARA EL BANCO MUNDIAL



Copyright © 1981 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1818 H Street,
N. W., Washington, D. C. 20433 EE.UU. Todos los derechos reservados. Ficha catalográfica de
la Biblioteca del Congreso (EE.UU.) número 81-16836.

Publicado originalmente en inglés con el título
First Things First:
Meeting Basic Human Needs in Developing Countries
por Oxford University Press

Texto traducido del inglés por
CARMELO SAAVEDRA ARCE

EDITORIAL TECNOS, S. A. - 1986
O'Donnell, 27 - 28009. Madrid
ISBN: 84-309-1265-7
Depósito Legal: M-10108-1986

Printed in Spain. Impreso en España por Gar. Villablino, 54. Fuenlabrada (Madrid)

Indice

<i>Prólogo por Mahbub ul Haq</i>	<i>Pág.</i> 9
<i>Prefacio</i>	13
Introducción y resumen	17
1. <i>¿Por qué las necesidades básicas?</i>	21
2. <i>La viabilidad de la puesta en práctica</i>	53
3. <i>La búsqueda de un criterio normativo adecuado</i>	71
4. <i>Las necesidades básicas y el crecimiento: ¿Están en pugna?</i>	95
5. <i>Lecciones derivadas de la experiencia de los países</i>	107
6. <i>Lecciones derivadas de la experiencia de los sectores</i>	119
7. <i>¿Qué hemos aprendido?</i>	139
8. <i>La función de la comunidad internacional</i>	153
Apéndice: <i>Las necesidades básicas y los derechos humanos</i> ...	173
Bibliografía	181
• Índice analítico	185

Prólogo

El proceso de desarrollo de los tres decenios pasados, juzgado por los patrones usuales de medida del crecimiento económico, fue un éxito espectacular, sin precedentes e inesperado: se tradujo en un incremento anual del 3 por 100 per cápita en el mundo en desarrollo. Ese proceso, juzgado incluso por las medidas normales de desarrollo social, también debe calificarse de éxito. La esperanza de vida al nacer aumentó de sólo 42 años en 1950 a casi 60 años en 1980. Ahora bien, juzgado por la reducción de la pobreza, su éxito fue mucho menor. Las estadísticas agregadas citadas arriba ocultan disparidades tremendas entre naciones y dentro de éstas. El crecimiento económico global y el progreso social no significaron mucha mejora en las circunstancias de los segmentos más pobres de la población. Según los cálculos del Banco Mundial, incluso ahora alrededor de 750 millones de personas viven por debajo de una línea definida nutricionalmente de pobreza. Esa cifra representa casi un tercio de la población combinada de los países en desarrollo.

¿Es que debe estar condenado un número tan grande de personas a vivir para siempre en una pobreza absoluta?

Este libro trata de un posible enfoque para ayudar a los pobres a salir de su pobreza. Habla acerca de un enfoque que permite a los pobres ganar u obtener los medios de satisfacer sus «necesidades básicas».

La importancia que se atribuye a las necesidades básicas intensifica el interés por hacer frente a las necesidades de consumo de toda la población, no sólo en los campos acostumbrados de educación y salud, sino también en los de nutrición, vivienda, abastecimiento de agua y saneamiento. Al formularse políticas dirigidas a reducir la pobreza, se ha prestado mucha atención en la literatura económica a la reestructuración de las pautas de producción e ingreso a fin de que beneficien a los pobres, pero no se ha dedicado un grado similar de atención al aspecto del consumo. Ese desequilibrio se corrige si el objetivo de satisfacer las necesidades básicas se sitúa en el centro del diálogo sobre el desarrollo, que es el lugar que le corresponde.

Es cierto que la única manera por la que se puede eliminar la pobreza absoluta, de modo permanente y sostenible, consiste en incrementar la productividad de los pobres. Pero los métodos directos para alcanzar esa meta necesitan suplementarse con esfuerzos para proveer a sus necesidades insatisfechas, al menos por las cuatro razones siguientes:

- Primero, es preciso tener educación y salud —además de máquinas, tierra y créditos— para incrementar la productividad. Ahora se dispone de pruebas empíricas suficientes que indican que los servicios de edu-

cación y salud a menudo aportan una contribución mayor al mejoramiento de la productividad de la mano de obra que la mayoría de otras inversiones.

- Segundo, muchas gentes pobres no cuentan con bienes físicos, no tienen una finca ni una industria pequeñas. Es la población sin tierras o los pobres urbanos. El único bien que poseen son sus dos manos y su voluntad de trabajar. En una situación semejante la mejor inversión es la dirigida hacia el aprovechamiento de los recursos humanos.
- Tercero, esto no es suficiente para permitir que el pobre gane un ingreso razonable. También necesitan bienes y servicios en los cuales gastar su ingreso. Los mercados no siempre proporcionan, en particular servicios públicos. La mayor producción de bienes salariales y la expansión y redistribución de los servicios públicos llegan a ser esenciales si se quieren satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población.
- Por último, es posible que lleve mucho tiempo incrementar la productividad de los pobres absolutos hasta llegar a un nivel que les permita satisfacer por lo menos el conjunto mínimo de necesidades básicas para llevar una vida productiva. En el intervalo es posible que algunos grupos de ingreso —en particular los del 10 al 20 por 100 del nivel inferior— necesiten programas de subsidios a corto plazo.

Por lo tanto, la importancia que se atribuye a las necesidades básicas es un paso lógico por el sendero del pensamiento enfocado hacia el desarrollo. Desafortunadamente, la frase «necesidades básicas» ha suscitado emociones que tienen poco que ver con el significado que se encuentra detrás de ella. Para algunos el concepto de proveer a las necesidades básicas de los más pobres representa un intento fútil de redistribuir el ingreso y de proporcionar servicios de bienestar social a los pobres, sin estimular aumentos correspondientes en su productividad que paguen esos servicios. Para otros evoca la imagen de un movimiento hacia el socialismo y se hacen referencias en tono de murmullo a la experiencia de China y Cuba. Otros más lo ven como una conspiración capitalista para denegar la industrialización y la modernización a los países en desarrollo y, por consiguiente, mantenerlos dependientes del mundo desarrollado. Resulta asombroso cómo dos palabras tan inocentes, de cinco y tres sílabas cada una, puedan significar cosas tan diferentes a tantas personas diferentes.

Es posible que «necesidades básicas» se haya convertido en una frase en clave que resulte imposible restablecer una perspectiva con significado a esta cuestión sin abandonar la propia frase en clave. Eso no debe constituir gran pérdida. Lo que se necesita proteger es el objetivo, no la frase. La importancia que se atribuye a las necesidades básicas debe verse como una reacción pragmática al problema urgente de la pobreza mundial, como el objetivo fundamental del desarrollo económico, y debe modelar la planificación nacional de la inversión, la producción y el consumo.

Con objeto de proporcionar al concepto de necesidades básicas un sentido práctico —para poner cierta realidad en lo que hasta entonces era una

abstracción— algunos de nosotros en el Banco Mundial emprendimos una labor extensiva en ese campo. Abrigábamos la esperanza de que fundamentándonos en la experiencia real de países y proyectos, aprendiendo tanto de los éxitos como de los fracasos, podríamos formular estrategias apegadas a la realidad para mejorar el destino de los absolutamente pobres. También esperábamos separar el concepto real de las necesidades básicas de varias interpretaciones desafortunadas. Si logramos alcanzar o no esos objetivos esa será la prueba a que se somete este libro.

Es un gran homenaje a la visión de Robert S. McNamara el hecho de que prestara apoyo entusiasta a esa tarea, que se llevó a cabo en el trienio de 1978 a 1980. Su interrogatorio tenaz de todo el trabajo práctico, combinado con su compasión y criterio comprensivo para el objetivo básico, fueron una inspiración y un escudo contra toda manera de pensar confusa.

Fue muy grande el número de personas que participó en esta empresa para darles las gracias individualmente. En el prefacio se presenta una lista parcial. La figura central, sin embargo, fue Paul Streeten. A su dirección confié a principios de 1978 la coordinación de los estudios del Banco Mundial acerca de este tema. Su entusiasmo, energía, compasión intelectual, capacidad para no alejarse de los elementos fundamentales y buena disposición para modificar los detalles, constituyeron la fuerza motriz esencial en torno a la cual fue asumiendo forma gradualmente este libro. Nuestro objetivo fue elaborar un análisis considerado del concepto de las necesidades básicas y hacer que el concepto fuese más práctico para los encargados de formular las políticas. Creo que en esta tarea Paul Streeten ha logrado un hermoso éxito. Contó con la asistencia capaz en esto de mis colegas Shahid Javed Burki, Norman Hicks y Frances Stewart. Me considero muy honrado de ser incluido como uno de los autores, aunque mi contribución personal ha sido más bien limitada comparada con la de mis colegas.

Este no es simplemente otro libro más sobre las necesidades básicas. Es una aportación señalada, basada en la condensación de un diálogo intenso sostenido dentro del Banco Mundial y en la experiencia real de países compilada por el personal del Banco Mundial. Su aparición en la presente coyuntura debe constituir una aportación valiosa al debate internacional sobre este tema.

MAHBUB UL HAQ
*Director del Departamento
de Políticas y Programas
Banco Mundial*

Prefacio

En este libro se intenta compendiar las lecciones del trabajo del Banco Mundial acerca de las necesidades básicas iniciado a principios de 1978. La selección e interpretación de este trabajo es un proceso subjetivo y no espero que todos los que colaboraron en él estén de acuerdo con todo lo que digo. He tratado de distinguir el resultado del trabajo realizado por los miembros del personal de mi interpretación personal. En los capítulos 5 y 6 se resume el trabajo del personal del Banco Mundial, en tanto que en el capítulo 7 introduzco un elemento más personal. En cualquier caso, las opiniones expresadas son mías y no deben atribuirse necesariamente al Banco Mundial.

La deuda que tengo contraída con los demás es grande. Mahbub ul Haq, sobre todo, ha inspirado el enfoque y ha aportado en todo momento estímulo, crítica constructiva e ideas. El escepticismo de Hollis Chenery ha sido una influencia saludable de principio a fin. Algunas partes del libro deben mucho al trabajo de Shahid Javed Burki, Norman Hicks, Akbar Noman y Frances Stewart. El capítulo 3 es una versión revisada de una monografía que escribimos Norman Hicks y yo conjuntamente.

También he recibido útiles comentarios acerca de algunas partes de borradores anteriores de Bela Balassa, Robert Cassen, Paul Isenman, Richard Jolly y T. N. Srinivasan.

El libro también se fundamenta en el trabajo de los siguientes miembros del personal y consultores del Banco Mundial: Heinz Bachmann, Michael Beensstock, Alan Berg, Gilbert Brown, Richard Cash, Anthony Churchill, David Davies, John Fei, Aklilu Habte, Wadi Haddad, Khalid Ikram, Paul Isenman, John Kalbermatten, Peter Knight, James Koch, Ricardo Morán, Abdun Noor, Selcuk Ozgediz, Gustav Ranis y Peter Timmer.

PAUL STREETEN

·
·
**LO PRIMERO
ES LO PRIMERO**

Introducción y resumen

A PRINCIPIOS DE 1978 se emprendió un programa de trabajo en todo el ámbito del Banco Mundial con objeto de estudiar las consecuencias prácticas de satisfacer las necesidades básicas en un plazo breve, digamos, una generación, como objetivo principal de los esfuerzos de desarrollo nacional. En este libro se intenta condensar algunos de los resultados de ese trabajo. Es un documento personal que refleja los puntos de vista del autor y se incluye en el programa de publicaciones del Banco a fin de estimular la diversidad de puntos de vista y la discusión.

El objetivo de satisfacer las necesidades básicas lleva a la estrategia para el desarrollo un interés acrecentado por llenar algunas de las necesidades básicas de toda la población, sobre todo en lo que se refiere a educación y salud. La adopción explícita de este objetivo ayuda a dirigir las políticas de producción, inversión, ingreso y empleo hacia la satisfacción de las necesidades de la población pobre de manera eficaz en función de los costos y dentro de un marco cronológico específico. Las necesidades básicas no constituyen un concepto de bienestar social, ya que un nivel más elevado de educación y un mejor estado de salud pueden aportar una contribución de importancia para acrecentar la productividad.

El trabajo realizado en el pasado ha mostrado cómo se puede combinar el crecimiento económico con la redistribución del ingreso y los bienes para aliviar la pobreza. Mucho de lo que queda englobado bajo el título «necesidades básicas» ya ha figurado en trabajos anteriores acerca del crecimiento con equidad, la creación de empleos, el desarrollo rural integrado y la redistribución con crecimiento. En particular, el interés especial que se pone en hacer que el sector pobre sea más productivo se ha mantenido como un componente importante del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Su aportación bien definida consiste en ahondar la medida de la pobreza juzgada por el nivel de ingreso añadiendo estimaciones físicas de los bienes y servicios particulares que se precisan para lograr determinados resultados, como niveles adecuados de nutrición, salud, alojamiento, agua y saneamiento, educación y otros elementos esenciales. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas representa, por lo tanto, una etapa en la evolución del análisis y la política.

En términos globales la eliminación de la pobreza mundial parece sencilla. Si pudieran transferirse recursos para satisfacer en forma eficiente las necesidades de los grupos de pobreza, la reasignación de sólo el 2 al 3 por 100 del ingreso mundial al año erradicaría la pobreza para el año 2000. Ahora bien, dado que tres cuartas partes de la población pobre del mundo vive en países muy pobres, el costo anual de eliminar la pobreza en esos países sería de alre-

dedor del 15 por 100 de su ingreso nacional. El ámbito para la redistribución, con un conjunto dado de instituciones, es limitado. Sin embargo, un enfoque selectivo con objetivos específicos, concentrado muy concretamente en las necesidades básicas y apoyado por la comunidad internacional, puede en principio erradicar con bastante rapidez algunos de los peores aspectos de la pobreza. Los estudios por países y sectores llevados a cabo por el Banco Mundial aportaron contribuciones importantes para la formulación de un programa semejante. Los estudios por países en particular proporcionaron conocimientos especiales interinos de los problemas de la pobreza y de las dimensiones de la privación en cada país. De esos estudios se desprendieron algunos temas comunes.

Primero, todavía no se ha dado una respuesta concluyente a la compleja cuestión de si existe una pugna entre las necesidades básicas y el crecimiento. Lo que apareció claro es que los mejores niveles de educación, nutrición y salud son beneficiosos en cuanto a reducir la fecundidad, aumentar la productividad de la mano de obra, elevar la adaptabilidad y capacidad al cambio de la gente, y crear un ambiente político para el desarrollo estable.

Segundo, las necesidades básicas más apremiantes se pueden llenar con éxito incluso a niveles bastante bajos de ingreso per cápita, sin sacrificar el crecimiento económico. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer de 69 años en Sri Lanka se alcanzó a un nivel de ingreso per cápita de \$200 (1977)¹ y a una tasa de crecimiento anual de ingreso per cápita del 2 por 100 entre 1960 y 1977, en tanto que la tasa comparable para otros seis países del Asia Meridional promedió el 1,1 por 100.

Tercero, aunque está bien establecido el efecto beneficioso a largo plazo de la satisfacción de las necesidades básicas en la productividad y el crecimiento, los estudios por países mostraron que incluso a corto plazo hay considerables posibilidades de mejorar los rendimientos obtenidos en la satisfacción de las necesidades básicas mediante la mejor administración de los recursos. La reasignación de los recursos existentes ayudará a alcanzar el objetivo de llenar las necesidades básicas. La prestación de asistencia externa adicional puede ayudar a un país a emprender esa redistribución.

Cuarto, es evidente que el dar nueva dirección a las políticas orientadas hacia la satisfacción de las necesidades básicas exige con frecuencia introducir cambios de importancia en el equilibrio de poder de una sociedad. Al mismo tiempo, una amplia variedad de regímenes políticos ha logrado con éxito llevar a cabo esos cambios: desde las economías orientadas hacia el mercado, como la de Corea del Sur, hasta las economías mixtas como la de Sri Lanka, las economías de planificación centralizada como las de China y Cuba, y las economías socialistas descentralizadas como la de Yugoslavia. Estas diferentes experiencias presentan varias características comunes: una distribución bastante equitativa de los bienes físicos (de tierras en particular), una administra-

¹ Todas las cifras expresadas en dólares en este libro son dólares de los Estados Unidos, a menos que se indique otra cosa.

ción descentralizada y delegación de adopción de decisiones a nivel local, con el apoyo central adecuado, y políticas apropiadas. Además, en los sistemas políticos que han logrado con éxito llenar las necesidades básicas, se reconoce más plenamente la función de la unidad familiar, en particular la de la mujer.

- La parte más importante del programa de trabajo del Banco Mundial relacionado con las necesidades básicas se fincó en los estudios de sectores, que contribuyeron a identificar varias cuestiones de política operativa. En primer lugar, las vinculaciones y complementariedades entre varios sectores muestran que las intervenciones, para ser más eficaces y menos costosas, necesitan con frecuencia ser simultáneas en varios campos. La educación básica, por ejemplo, mejorar el efecto de los servicios de salud, y el gozar de mejor salud permite a los niños beneficiarse de la educación. El efecto de la inversión en servicios de saneamiento en el estado de salud depende de la educación en higiene personal. De manera análoga, es improbable que los servicios médicos curativos resulten muy eficaces si la gente está crónicamente malnutrida, usa agua infestada de gérmenes, no dispone de servicios de saneamiento y sigue prácticas deficientes de salud en sus vidas personales. El proporcionar alimentos adicionales a la gente malnutrida es posible que no produzca una mejoría significativa si la gente padece de enfermedades que les impiden asimilar los alimentos. En casos extremos, la acción en un sector sin la acción correspondiente en otros puede ser contraproducente, como cuando se suministra agua sin drenaje y de ese modo se atraen gérmenes e insectos que propagan las enfermedades.

En segundo término, la reasignación de recursos dentro del sector privado (en especial con respecto a los alimentos), en el seno del sector público (por ejemplo, de defensa a educación), y del sector privado al público es lo que se precisa con frecuencia. La cuestión importante que se plantea a menudo no es qué monto del ingreso público se dedica a salud o educación, sino cómo se distribuye y para beneficio de quién. Es mucho, por lo tanto, lo que se puede lograr sin recursos adicionales, mediante la reasignación de los recursos ya existentes.

En tercer lugar, es importante la ejecución escalonada correcta de las políticas sectoriales y el establecimiento de prioridades con objeto de maximizar el reforzamiento propio y el efecto acumulativo de algunas secuencias causales. Por los estudios se encontró que la educación básica era esencial para llenar otras necesidades básicas. Los programas de nutrición y de salud se pueden desperdiciar a menos que la gente adopte primero prácticas que los hagan eficaces.

En cuarto término, los estudios sectoriales subrayaron la enorme dificultad de llegar al 20 por 100 de obreros de ingreso más bajo de una sociedad. La mayoría de los sistemas de transmisión de servicios no llegan a estas gentes debido a las estructuras de poder existentes, a las imperfecciones del mercado o a consideraciones de costos. La justificación para subsidiar determinados grupos de pobreza fue reforzada por los estudios, aunque se encontró que muchas de las técnicas prevalecientes eran ineficientes y no establecían distinciones.

En quinto lugar, en todos los estudios de sectores se subrayó la necesidad

de proporcionar financiamiento suficiente para los costos ordinarios que, a menudo, constituyen dos tercios de los costos totales de esos proyectos y sectores.

En sexto término, en una sociedad que se halla en proceso de transición de una estrategia más convencional al enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas surgen problemas graves debido a que la estructura de producción no está adaptada a la estructura de la nueva demanda. Los precios de los artículos de primera necesidad, sobre todo de alimentos, tenderán a aumentar, surgirán las escaseces, aumentarán las importaciones, puede aparecer el desempleo en el sector de bienes de lujo, y puede que se añadan las dificultades políticas y administrativas. La comunidad internacional puede desempeñar una función particularmente importante mediante la prestación de asistencia a los gobiernos para hacer esa transición y la protección de la economía contra algunas de las perturbaciones.

Estas conclusiones dejan sin resolver varias preguntas fundamentales. ¿Hasta qué punto el satisfacer las necesidades básicas debe reemplazar al principio de auto-ayuda como guía de la acción internacional? ¿No será necesario, para alcanzar ese objetivo, establecer estándares de rendimiento cuyo cumplimiento sea obligatorio para asegurar que los beneficios lleguen realmente a los grupos de pobreza? La nueva importancia que se atribuye a la satisfacción de las necesidades básicas no resuelve estos viejos dilemas en el campo de la cooperación económica internacional. Es posible que incluso los acentúe.

¿Por qué las necesidades básicas?

LA IDEA DE QUE LAS NECESIDADES BÁSICAS de todos deben satisfacerse antes de que se llenen las necesidades menos esenciales de unos pocos es ampliamente aceptada en principio. Se remonta a los tiempos de los fundadores de las grandes religiones del mundo. En épocas más recientes, pensadores y profesionales de numerosos países, organismos internacionales y donantes de ayuda bilateral han hecho de la satisfacción de las necesidades humanas básicas un objetivo primordial del desarrollo y se ha encajado en muchos planes de desarrollo. La adopción casi unánime de una recomendación en favor de una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas por la Conferencia Mundial del Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), celebrada en 1976¹, estimuló deliberaciones recientes sobre el tema.

Si bien hay acuerdo prácticamente universal acerca del objetivo, hay mucho desacuerdo en cuanto a su interpretación precisa y a la forma más eficaz de alcanzarlo. A fin de comprender tanto el amplio atractivo de la meta como algunas de las controversias con respecto a cómo llegar a ella, es útil reflexionar acerca de la lógica interna de la evolución del concepto y de la forma en que la experiencia acumulada ha exigido reacciones sucesivas. No es ni más ni menos que una etapa en la manera de pensar y reaccionar acerca de las tareas difíciles del desarrollo en el curso de los 20 a 25 años pasados². Si en la presentación simplificada siguiente de la evolución de esa manera de pensar, se subrayan las deficiencias de métodos anteriores y las virtudes del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, esto se hace para destacar más las características distintivas de las necesidades básicas, pero no quiere dar a entender que enfoque anteriores no nos han enseñado mucho que todavía es valioso, ni que el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas no esté sujeto a algunas de las objeciones puestas a los enfoques anteriores.

La estrategia para llenar las necesidades básicas aspira a eliminar la privación en masa, preocupación que siempre ha sido parte fundamental del desarrollo. La discusión se inició en el decenio de 1950, y en ella tuvieron acentua-

¹ OIT, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem* (Ginebra, 1976).

² Un buen estudio, al cual debo mucho, se encuentra en la monografía de H. W. Singer, «Poverty, Income Distribution and Levels of Living: Thirty Years of Changing Thought on Development Problems», publicada en *Reflections on Economic Development and Social Change: Essays in Honour of Professor V. K. R. V. Rao*, C. H. Hanumantha Rao y P. C. Joshi, eds. (Bombay: Allied Publishers Private Ltd.; Delhi: Institute of Economic Growth, 1979).

da influencia Sir Arthur Lewis³ y otros, quienes hicieron hincapié en el crecimiento económico como medio para erradicar la pobreza. En aquella fase temprana, los economistas y planificadores juiciosos fueron muy claros en expresar (pese a lo que ahora se dice a menudo en una caricatura de la manera de pensar pasada) que el crecimiento no es un fin en sí mismo, sino una prueba del rendimiento del desarrollo.

Hubo tres justificaciones para el hincapié que se hizo en el crecimiento como prueba principal del rendimiento. Una justificación partió del supuesto de que a través de las fuerzas del mercado —como la creciente demanda de mano de obra, salarios más altos o precios más bajos— el crecimiento económico esparciría sus beneficios con amplitud y rapidez, y que como mejor podrían obtenerse esos beneficios sería a través del crecimiento. Por supuesto, incluso en los primeros tiempos algunos escépticos indicaron que el crecimiento no es necesariamente de ese tipo. Mantuvieron que en determinadas condiciones (como rendimientos crecientes, restricciones a la entrada, o distribución desigual de ingresos y bienes), el crecimiento da a los que ya tienen, tiende a concentrar el ingreso y la riqueza. Por otra parte se dio por supuesto que los gobiernos son democráticos, o que en cualquier caso se preocupan por el destino del sector pobre. Por consiguiente, la tributación progresiva, los servicios sociales y otras medidas gubernamentales esparcirían los beneficios hacia abajo. El alivio de la pobreza no sería automático, pero los gobiernos adoptarían medidas para corregir situaciones en las que las fuerzas del mercado concentraran beneficios. La tercera justificación, con mayor sentido práctico que las dos anteriores, exponía que el destino del sector pobre no debería ser una preocupación en las primeras fases del desarrollo. Se consideraba necesario primero crear el capital, la infraestructura y la capacidad productiva de una economía a fin de que pudiera mejorar el destino de los pobres más adelante. Durante algún tiempo —y podría ser un período bastante largo— los pobres tendrían que apretarse los cinturones y los ricos recibirían la mayor parte de los beneficios. Pero si las recompensas de los ricos se utilizaran a fin de proporcionar incentivos para innovar, ahorrar y acumular capital que eventualmente podría emplearse para beneficiar a los pobres, resultaría haber estado justificada la pobreza de los primeros tiempos. Algunos filósofos igualitarios radicales como John Rawls solían sancionar en ocasiones esa estrategia⁴. Las desigualdades, a su juicio, están justificadas si son una condición necesaria para mejorar la suerte de los pobres.

Otra influencia poderosa fue la llamada curva de Kuznets⁵, que relaciona los niveles de ingreso medio con un índice de igualdad e indica que las prime-

³ W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth* (Londres: Allen and Unwin, 1955).

⁴ John Rawls, *The Theory of Justice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), pág. 302.

⁵ Simon Kuznets, «Economic Growth and Income Inequality», *American Economic Review*, vol. 45, n.º 1 (marzo de 1955), págs. 1-28, y «Quantitative Aspects of Economic Growth of Nations, VIII: Distribution of Income by Size», *Economic Development and Cultural Change*, vol. 11, n.º 2, parte 2 (enero 1963), págs. 1-80.

ras etapas del crecimiento van acompañadas de una creciente desigualdad. Sólo a un ingreso de unos \$1.000 per cápita (dólares de 1979) se asocia el crecimiento adicional con una desigualdad reducida, medida por la parte correspondiente al 40 por 100 más pobre de la población. Esa asociación se ha sugerido trazando el curso del mismo país en el paso del tiempo y de diferentes países con diferentes ingresos al mismo tiempo⁶. En las primeras etapas del desarrollo, a medida que aumenta el ingreso per cápita la desigualdad tiende a crecer, y esto puede querer decir que la pobreza absoluta para algunos grupos también se incrementa. Pero eventualmente se llega al punto de inversión de la tendencia, el límite inferior de la curva U, después de lo cual el ingreso creciente va acompañado de mayor igualdad y, por supuesto, pobreza reducida.

Ninguno de los supuestos en que se fundamentaron esas tres justificaciones resultó ser universalmente cierto. Excepción hecha de unos pocos países, con especiales condiciones y políticas iniciales, no hubo una tendencia automática a que el ingreso se esparciera en forma amplia, ni tampoco los gobiernos tomaron siempre medidas correctivas para reducir la pobreza. A fin de cuentas, todos los gobiernos estaban a menudo formados ellos mismos por gentes que tenían estrechos vínculos psicológicos, sociales, económicos y políticos con los beneficiarios del proceso de crecimiento concentrado, aun cuando sus motivos eran variados con frecuencia. Y desde luego, no se trató de que fuera necesario un período de sufrimiento de pobreza en masa para acumular capital. Se encontró que los agricultores que trabajaban en pequeña escala ahorran por lo menos una proporción tan elevada de su ingreso como los grandes terratenientes y eran más productivos en términos de rendimiento por unidad de superficie, y que el talento empresarial era generalizado y no limitado a las grandes empresas. Por consiguiente, no se necesitaba la pobreza en masa prolongada para acumular ahorros y capital y estimular las aptitudes empresariales.

A juzgar por el crecimiento del producto nacional bruto (PNB), el proceso de desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial ha sido un éxito espectacular, sin precedentes e inesperado. Entre 1950 y 1975 el ingreso per cápita en los países en desarrollo, excluida China, creció en el 3 por 100 anual (incluida China en el 3,4 por 100). En el Asia Occidental creció en el 5,2 por 100, en el Asia Oriental en el 3,9 por 100, en América Latina en el 2,6 por 100, y en el Asia Meridional en el 1,7 po 100 anual. Pero al mismo tiempo hubo un creciente dualismo. Pese a las elevadas tasas de crecimiento de la producción industrial y del continuado crecimiento económico general, no se creó el empleo suficiente para la fuerza laboral en rápido crecimiento. Y los beneficios del crecimiento tampoco se esparcieron ampliamente en todos los casos a los grupos de ingresos más bajos.

Arthur Lewis había predicho que los agricultores de subsistencia y los trabajadores sin tierras se desplazarían de la campiña hacia las industrias urba-

⁶ Algunas personas han interpretado erróneamente la curva de Kuznets como una especie de ley férrea de desigualdad inicial, contra la cual es impotente la política. En realidad algunos países están por encima de ella, otros por debajo.

nas, modernas, que ofrecían mayores ingresos ⁷. Ese desplazamiento acrecentaría la desigualdad en las primeras etapas (mientras las desigualdades rurales no fueran sustancialmente mayores que las urbanas), pero cuando un número mayor del crítico de gentes rurales pobres lo hubiera absorbido la industria moderna, entraría en escena la edad de oro, cuando el crecimiento se desposa con la mayor igualdad. Se puso de manifiesto, sin embargo, que el modelo de Lewis, que dominaba en forma poderosa no sólo al pensamiento académico sino también a la acción política, no siempre funcionaba en forma debida. Y no funcionaba por cuatro razones. 1) Las diferencias en ingreso rural-urbano eran mucho más elevadas de lo que se había supuesto debido a las medidas sindicales en relación con los salarios, a la legislación sobre el salario mínimo, a las disparidades heredadas de los tiempos coloniales y a otras causas. Esto produjo un exceso de emigrantes y, al mismo tiempo, impidió la absorción rápida de la fuerza de trabajo rural. 2) La tasa de crecimiento de la población y la tasa de crecimiento de la fuerza laboral fueron mucho mayores de lo esperado. 3) La tecnología transferida de los países ricos al sector industrial urbano economizaba mano de obra, y aunque aumentó la productividad de ésta no creó muchos puestos de trabajo. 4) En muchos países en desarrollo, una condición previa para que la industria lograra un progreso sustancial y generalizado era que se produjera una revolución en el incremento de la productividad en la agricultura, pero esa revolución no tuvo lugar.

No fue sorprendente, pues, que la atención se desviara del PNB y de su crecimiento. Incluso hubo algunos que pidieron el «destronamiento del PNB». Desde 1969 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha tratado de promover la creación de empleos y ha organizado misiones a varios países — Colombia, Kenya, Filipinas, Irán, Sri Lanka, la República Dominicana, el Sudán y Egipto— con la mira de explorar medios de crear más puestos de trabajo. Si bien éste fue un provechoso ejercicio de aprendizaje, pronto se puso de manifiesto que el desempleo no es realmente el problema principal. En su obra *Asian Drama*, Gunnar Myrdal dedicó muchas páginas a criticar los conceptos de empleo, desempleo y subempleo en el contexto del Asia subdesarrollada ⁸. El empleo y el desempleo tienen sentido sólo en una sociedad industrializada donde hay bolsas de trabajo, mercados laborales organizados e informados, y beneficios del seguro social para los desempleados que son trabajadores adiestrados, con buena disposición y capacidad para trabajar, pero que temporalmente carecen de empleo. Mucho de esto no se aplica a los más pobres de los países en desarrollo, donde los medios de vida son más importantes que el empleo asalariado. Este es un ejemplo de la transferencia de una tecnología intelectual impropia de las sociedades modernas a las condiciones sociales y económicas enteramente diferentes de los países en desarrollo.

Myrdal hablaba acerca de la «utilización de la mano de obra», lo cual tiene

⁷ W. A. Lewis, «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour». *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, n.º 2 (mayo de 1954), págs. 139-91.

⁸ Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (Nueva York: Twentieth Century Fund, 1968).

numerosas dimensiones cuando se aplica a los agricultores de subsistencia que trabajan por cuenta propia, a los trabajadores sin tierras, artesanos, comerciantes, gente joven instruida, o a las mujeres, que se encuentran en sociedades sin mercados laborales organizados. El «empleo», tal como se interpreta en los países industriales no es el concepto apropiado. Las misiones de empleo de la OIT descubrieron esto, o lo redescubrieron, y también descubrieron que, para permitirse estar desempleado, un trabajador tiene que encontrarse en una posición bastante libre de agobios. Una persona desempleada debe contar, para sobrevivir, con ingreso de alguna otra fuente. La raíz del problema es la pobreza, o el empleo de baja productividad, no el desempleo. En verdad, la gente muy pobre no está desempleada sino que trabaja de manera muy ardua y durante muchas horas en formas de actividad no remunerada e improductiva. Este descubrimiento señaló a la atención la existencia del sector no estructurado en las ciudades: los vendedores callejeros, recogedores de basuras y trabajadores eventuales, y muchos otros dedicados a la producción en pequeña escala, como herreros, carpinteros, fabricantes de calzado barato, lámparas y constructores. Estas gentes trabajan a menudo en forma sumamente dura, lo hacen por su cuenta o son empleados por su familia, y son muy pobres. También se enfocó la atención hacia las mujeres que, en algunas culturas, desempeñan trabajos duros sin que se les cuente como miembros de la fuerza laboral debido a que su producción no se vende por dinero en efectivo. El problema fue redefinido entonces como el de los «trabajadores pobres».

La utilización de la mano de obra abarca más dimensiones que la de su demanda (la falta de ésta da lugar al desempleo keynesiano) y que la necesidad de factores de producción cooperadores como maquinaria y materias primas (la falta de los cuales puede denominarse «no empleo» marxista). Hay muchas pruebas en el sentido de que no sólo la mano de obra sino también el capital son subutilizados en grado excesivo en muchos países en desarrollo, lo que indica que hay otras causantes diferentes del exceso de mano de obra en relación con el capital escaso. Expuesto de manera más concreta, las causas de la baja utilización de la mano de obra se pueden clasificar bajo tres epígrafes: consumo y nivel de vida, actitudes e instituciones.

La nutrición, la salud y la educación son elementos del nivel de vida que revisten importancia para la utilización más plena de la mano de obra. Se han descuidado debido a que en las sociedades ricas se cuentan como consumo que no tiene efecto en la productividad humana (aunque posiblemente ejerce un efecto negativo, como los almuerzos de cuatro martinis). La única excepción que se admite en los escritos es la de algunas formas de educación. En los países pobres, sin embargo, los mejores niveles de nutrición, salud y educación pueden ser muy productivos en cuanto a desarrollar los recursos humanos. (Este es un hilo que entra en la trama de las necesidades básicas. Más adelante se examinan otros.)

Las actitudes cambian las perspectivas en cuanto a los tipos de empleos que acepta la gente. En Sri Lanka una gran parte del desempleo es el resultado de las elevadas aspiraciones de la gente instruida, que ya no está dispuesta a aceptar empleos manuales «sucios». Las actitudes de casta en la India también pre-

sentan obstáculos para la utilización más plena de la mano de obra. En Africa quienes poseen intrucción primaria desean dejar la tierra y convertirse en empleados en las oficinas gubernamentales. En muchas sociedades el trabajo manual o el rural se ven con desprecio.

La tercera dimensión es la ausencia o debilidad de instituciones como bolsas de trabajo, servicios crediticios, o un sistema adecuado de propiedad o tenencia de la tierra. Como consecuencia, la mano de obra es subutilizada.

Por razones como las expuestas, los conceptos de desempleo y subempleo, tal como se entienden en el Norte, no son aplicables, y un enfoque hacia la solución del problema de la pobreza que da por supuestos niveles de vida, actitudes e instituciones adaptadas a la plena utilización de la mano de obra ha resultado ser en gran medida un callejón sin salida. El desempleo puede coexistir con escaseces considerables de mano de obra y subutilización de capital.

Las actitudes e instituciones no apropiadas también pueden frustrar algunos enfoques dirigidos a satisfacer las necesidades básicas. Pero el concentrarse en las necesidades de hombres, mujeres y niños señala a la atención instituciones adecuadas (como servicios públicos y crediticios) a las que necesitan tener acceso las unidades familiares, y actitudes (como las existentes hacia la mujer) que es menester cambiar para tener una mejor distribución dentro del hogar. Estas cuestiones se examinarán con mayor detalle más adelante.

El concepto del empleo también estuvo en tela de juicio por otras razones. La creación de un mayor número de oportunidades de empleo, lejos de reducir el desempleo lo aumenta. Los que vienen de la campiña a las ciudades sopesan la expectación de obtener altos ingresos contra la probabilidad de conseguir un empleo⁹. Al aumentar las oportunidades de empleo, éstas atraen a un mayor número de gentes. La afluencia de inmigrantes contribuye a su vez a la elevada tasa de acumulación humana a la deriva y al crecimiento de las colonias de viviendas improvisadas. Los trabajadores urbanos empleados, aunque pobres de acuerdo con los niveles occidentales, figuran entre los de mejor posición económica cuando se comparan con la distribución del ingreso en sus propios países.

Estas dificultades hicieron que el debate sobre el desarrollo se volviera hacia la cuestión de la distribución del ingreso. Uno de los puntos sobresalientes fue el libro publicado en 1974 para el Centro de Investigación sobre Desarrollo del Banco Mundial y el Instituto de Estudios sobre Desarrollo de Sussex, titulado *Redistribución con Crecimiento*¹⁰. Entre las numerosas preguntas acerca de las relaciones entre el crecimiento y la distribución¹¹ planteaba dos conjuntos de interés en el presente contexto: (1) ¿Qué se puede hacer para in-

⁹ John R. Harris y Michael P. Todaro, «Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis», *American Economic Review*, vol. 60, n.º 1 (marzo de 1970), págs. 126-42.

¹⁰ Hollis Chenery y otros, *Redistribución con Crecimiento* (Madrid: Editorial Tecnos, 1976).

¹¹ Esas preguntas incluyen: ¿Las medidas convencionales de crecimiento llevan consigo un sesgo en contra del pobre y cómo se puede cambiar esto? ¿Cómo se pueden combinar las estrategias de redistribución con las de crecimiento? ¿Es posible indentificar grupos cuyos miembros tienen características comunes y dirigir las estrategias hacia esos grupos? ¿Cuáles son los principales instrumentos de política?

crementar la productividad del sector no estructurado, de pequeña escala, que utiliza en grado intensivo la mano de obra, «descubierto» por algunas de las misiones de empleo de la OIT? ¿Cómo podemos eliminar la discriminación contra este sector y mejorar su acceso al crédito, la información y los mercados? La cuestión que se formula es, ¿cómo afectar la redistribución a la eficiencia y la productividad? ¿El ayudar a los «trabajadores pobres» significa sacrificar la productividad, es un medio eficiente de promover el crecimiento? (2) Para plantear la pregunta en sentido inverso, ¿cómo afecta a la distribución el crecimiento económico? Pudo apreciarse con toda claridad que en los países pobres el crecimiento es una condición necesaria para erradicar la pobreza, pero también pareció que en ocasiones el crecimiento económico reforzaba y afirmaba desigualdades en la distribución del ingreso, los bienes y el poder. No resultó sorprendente, cuando el crecimiento comenzó con una distribución desigual de bienes y de poder que fuera más difícil redistribuir el ingreso y erradicar la pobreza.

Aunque se reconoció que en esas condiciones sería complicado redistribuir los bienes existentes, se pensó que la redistribución de los incrementos de ingreso sería más fácil desde el punto de vista político. (Ya se verá que este enfoque es una elaboración detallada de la segunda justificación en favor del interés especial en el crecimiento mencionado arriba.) Una proporción del ingreso incremental sería sometida a impuesto y canalizada hacia los servicios públicos que se pretendía elevaran la productividad del segmento pobre. Esta es la «redistribución con crecimiento». Pero se descubrió que los resultados de tal redistribución son muy modestos, en cualquier caso para los países de bajos ingresos. De acuerdo con un ejercicio de simulación, una transferencia anual del 2 por 100 del PNB en el curso de 25 años hacia la inversión pública para acrecentar el acervo de capital accesible al segmento pobre —que se sostenía era una política muy «dinámica»— al cabo de 40 años aumentaría en sólo el 23 por 100 el consumo del 40 por 100 más pobre de la población, es decir, su tasa de crecimiento del consumo se aceleraría en el 0,5 por 100 anual: \$1 por cada \$200 de ingreso¹². El modelo excluye, sin embargo, los aspectos de capital humano de algunas formas de consumo y las repercusiones en la utilización de la mano de obra, en los que hace hincapié el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas.

Pese a su título, gran parte de *Redistribución con Crecimiento* se ocupa no de las proporciones del ingreso relativo, sino del nivel y el crecimiento del ingreso en los grupos de bajos ingresos. Pero mucho de lo escrito sobre redistribución mide la desigualdad por el coeficiente de Gini, que atraviesa toda la gama desde los más ricos hasta los más pobres. Mide percentilas que carecen un tanto de sentido, en lugar de grupos social, regional o étnicamente significativos, que sufren carencias. No dice quiénes se encuentran en esos grupos de decilas, ni por espacio de cuánto tiempo, ni por qué razones. Tampoco indica el ámbito de movilidad ni el grado de igualdad en cuanto a sus oportu-

¹² Chenery y otros, *Redistribución con Crecimiento*.

nidades. Lo que interesa a la mayoría de la gente es la redistribución de los ricos hacia los pobres, o bien, lo que importa incluso más, la reducción de la pobreza absoluta. Normalmente no se muestra un interés particular en la redistribución hacia el nivel medio, lo que reduciría la desigualdad pero dejaría a la pobreza sin tocar. Tampoco ofrece tanto interés la suerte que corran las decilas de ingreso como tales, ya que éstos no son grupos sociológica, política o humanamente interesantes.

Una pregunta empírica es cómo el crecimiento económico afecta a la reducción de la desigualdad y la pobreza, y cómo esas reducciones, a su vez, afectan a la eficiencia y al crecimiento económico. Las respuestas a esas preguntas dependerán de la distribución inicial de bienes, de las políticas que lleve adelante el gobierno, de las tecnologías disponibles, de las posibilidades de efectuar exportaciones de bienes con utilización intensiva de mano de obra, lo cual amplía la aplicación de tecnologías que utilizan mano de obra en grado intensivo, y de la tasa de crecimiento de la población. Otra pregunta empírica es cómo las políticas para reducir la desigualdad y satisfacer las necesidades básicas afectan a la libertad. Lo que importa aquí no son esas preguntas empíricas, ni si se pueden llenar las necesidades básicas sin reducir la desigualdad, sino determinar qué objetivo es más importante: la reducción de la desigualdad o la satisfacción de las necesidades básicas; igualitarismo o humanitarismo.

En sociedades con niveles de vida muy bajos (y también en la Gran Bretaña, arguye Wilfred Beckerman), el satisfacer las necesidades básicas es más importante que reducir la desigualdad por tres razones¹³. Primera, la igualdad como tal es probable que no sea un objetivo de gran importancia para la mayoría de la gente, excepción hecha de los filósofos e ideólogos utilitarios. Segunda, esa falta de interés se justifica porque el satisfacer las necesidades humanas básicas es moralmente un objetivo más importante que el reducir la desigualdad. Tercera, reducir la desigualdad es un objetivo complejo y abstracto en grado sumo, abierto a muchas interpretaciones diferentes y, por consiguiente, ambiguo desde el punto de vista práctico.

Se ha argumentado que debido a que ningún grupo pide jamás que se le pague *menos* en beneficio de la justicia social, a la gente no le preocupa realmente la igualdad como tal¹⁴. En contra de ese argumento podría aducirse que en las democracias la gente *vota* en favor de los impuestos progresivos y que la falta de clamor para que se le pague menos es posible que tenga que ver con el temor de que los beneficios pudieran ir a manos de los ricos en lugar de a los desvalidos. De todos modos, la mayoría de la gente percibe tan raramente que esté pagada con largueza que la igualdad no parece figurar de manera prominente en sus objetivos. Y es bastante claro que muchas peticiones levemente veladas para conseguir más en beneficio propio.

¹³ La siguiente exposición debe mucho al discurso presidencial pronunciado por Beckerman ante la Asociación Británica para el Avance de la Ciencia incluido en la obra *Slow Growth in Britain: Causes and Consequences*, Wilfred Beckerman, ed. (Oxford: Clarendon Press, 1979), págs. 9-22.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 11.

El eliminar la malnutrición en los niños, erradicar las enfermedades o el instruir a las niñas son realizaciones concretas, específicas, que satisfacen las necesidades humanas básicas de grupos que sufren carencias, en tanto que el reducir la desigualdad es abstracto. Por supuesto, no hay nada de malo en un objetivo moral abstracto, pero si las políticas se juzgan por la reducción evidente de sufrimientos, el satisfacer las necesidades básicas recibe mejor puntuación que el reducir la desigualdad. Desde el punto de vista internacional, también, se siente más preocupación por mejorar la flagrante privación que por elevar los países en desarrollo al nivel de vida de las naciones occidentales.

Es cierto que no hay función de producción para alcanzar niveles adecuados de nutrición, salud y educación. No se reconoce de manera precisa qué recursos financieros, fiscales y humanos y qué políticas de esos tipos producen esos resultados deseables. Las causas son múltiples y actúan entre sí de manera compleja y en parte todavía desconocida. Pero por lo menos es bastante clara cuando se ha alcanzado el objetivo y también son claros los criterios que sirven para juzgar dicho objetivo.

En el caso de la igualdad, sin embargo, nadie sabe cómo lograrla (y mantenerla), cómo definirla de manera precisa, no con arreglo a qué criterios juzgarla. El no tener criterios inequívocos para definir el grado óptimo de igualdad no supone ignorancia de si la desigualdad es demasiado grande o demasiado pequeña¹⁵. Podemos juzgar las mejoras en la distribución sin tener una idea clara de la distribución óptima, de igual modo que podemos juzgar si el agua en un pozo está a un nivel más alto o más bajo sin saber su profundidad. Pero las incertidumbres que rodean a las diferencias en ingreso y bienes y que son aceptables en razón de las diferencias en edad, sexo, ubicación, necesidades, méritos y demás, y la cuestión de cómo resolver conflictos entre el mérito y la necesidad, por ejemplo, hacen que resulte difícil dar un sentido práctico preciso al objetivo de las políticas redistributivas, hacen que la «igualdad» sea conceptualmente esquiva. Aristóteles considera que una regla no es igualitaria cuando a iguales se les adjudican partes desiguales o a desiguales se les conceden partes iguales¹⁶. ¿Qué es, entonces, lo que define a la «igualdad»? Como ha escrito Robert Nozick, «el llenar el blanco en “a cada uno según —————”» ha sido la preocupación de teorías de justicia distributiva¹⁷.

Se pudiera objetar que la pobreza contiene necesariamente un componente relativo, que se mide por comparación con un modelo establecido por las normas de una sociedad y que, por consiguiente, guarda una relación estrecha con la desigualdad. «La pobreza es un concepto. Decir quién se encuentra en la pobreza es hacer una afirmación relativa, como decir quién es bajo o pesado»¹⁸. Sin rechazar este punto de vista debe sostenerse que un núcleo irre-

¹⁵ Pero véase Beckerman (*ibid.*, pág. 15).

¹⁶ Aristóteles, *The Nicomachean Ethics*, libro 5, 113a, cap. 3 (Londres y Nueva York: Everyman's Library, 1911), pág. 107.

¹⁷ Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia* (Nueva York: Basic Books, 1974), pág. 159.

¹⁸ Brian Abel-Smith y Peter Townsend, *The Poor and the Poorest* (Londres: G. Bell and Sons, 1965), pág. 63. Peter Townsend define la pobreza como «la ausencia de insuficiencia de aquellas dietas, comodidades, normas, servicios y actividades que son comunes o acostumbradas en una

ductible de privación absoluta se puede determinar mediante criterios médicos y fisiológicos, sin tener que recurrir a grupos de referencia, promedios u otros criterios de comparación. Además de este núcleo de pobreza absoluta, se ha reconocido, por lo menos desde Adam Smith¹⁹ y Carlos Marx²⁰, que la pobreza contiene un componente relativo. Independientemente de lo que puedan decir doctores, especialistas en nutrición y otros científicos, también es pertinente cómo los propios pobres perciben su privación. Esa percepción es una función del grupo de referencia del cual los pobres toman sus estándares de lo que comprenden las necesidades de un nivel de vida mínimo decoroso. Tal punto de vista no tiene porqué estar basado en la envidia. La norma de la pobreza se eleva con el ingreso medio debido a que el deseo de ser aceptado es casi una necesidad básica biológica y se expresa como un anhelo de vivir a un nivel considerado como decoroso por la sociedad. Ese estándar será diferente en los Estados Unidos del que rige en Sri Lanka (véase el cuadro 1)²¹. Pero cabe poner en duda si la pobreza debe definirse de tal modo que nunca se pueda reducir, por mucho que se eleven los niveles de ingreso absoluto, si la medida de la desigualdad se mantiene sin cambios. Esto haría que la erradicación de la pobreza fuera un tanto como la liebre eléctrica utilizada para acicatear a los galgos en las carreras de perros²². Es un hecho empírico, sin embargo, que las únicas sociedades que han tenido éxito en cuanto a satisfacer las necesidades básicas son las que también han reducido las desigualdades.

sociedad. La gente está privada de las condiciones de vida que ordinariamente definen la participación en la sociedad. Si carecen o se les niegan recursos para tener acceso a esas condiciones de vida, y por lo tanto cumplir como miembros de la sociedad, se encuentran en la pobreza». (*Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living* [Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1979], pág. 915). Esto lleva a la paradójica conclusión de que no existe la pobreza en sociedades donde casi todo el mundo vive en condiciones de privación que «ordinariamente definen la participación en la sociedad».

¹⁹ «Por mercancías necesarias entendemos no sólo las que son indispensables para el sustento, sino todas aquellas cuya falta constituiría, en cierto modo, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación, aun entre las de clase inferior». [Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*, libro 5, cap. 2, parte 2, pág. 769 (México: Fondo de Cultura Económica, 1958).]

²⁰ «Una casa puede ser grande o pequeña: en tanto que las casas que la rodean sean igualmente pequeñas satisface todas las demandas sociales de una vivienda. Pero dejemos que un palacio se levante al lado de la casita y ésta se contrae de casita a choza... por muy elevada que la casita pueda levantarse en el curso de la civilización, si el palacio vecino crece en medida igual o mayor, el ocupante de la casa relativamente pequeña se sentirá cada vez más incómodo, descontento y apretado dentro de sus cuatro paredes». (Carlos Marx y Federico Engels, *Obras Selectas*, vol. 1 [Moscú: Editorial en Idiomas Extranjeros, 1958], págs. 93-94.)

²¹ El cuadro 1 ilustra las amplias diferencias existentes entre las líneas de pobreza correspondientes a países con diferentes niveles de ingreso. La diferencia de más de 30 veces entre los ingresos más bajos y más altos del cuadro se reduciría si para la conversión se utilizara el poder adquisitivo en lugar de los tipos cambiarios, pero subsistiría una diferencia sustancial.

²² A. K. Sen concluyó así su examen de la privación relativa: «Vale la pena señalar, sin embargo, que el enfoque de la privación relativa —aun incluyendo todas sus variantes— no puede ser realmente la única base para el concepto de la pobreza. Hay un núcleo irreducible de privación *absoluta* en nuestra idea de la pobreza que traduce los informes de inanición, malnutrición y penalidad visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que determinar primero el cuadro relativo. El enfoque de la privación relativa suplementa esta preocupación por el desposeimiento absoluto en lugar de competir con ella». (*Three Notes on the Concept of Poverty*, Documento de Trabajo de Investigación del Programa Mundial del Empleo, WEP2-23/WP65 [Ginebra: OIT, 1978], pág. 11.)

CUADRO 1. *Producto interno bruto (PIB) per cápita y norma de pobreza (excluida la renta) en países y por años seleccionados.*

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>PIB per cápita (en US\$)</i>	<i>Norma de pobreza de una sola persona (porcentaje del PIB per cápita)</i>
Estados Unidos	1965	3.240	25,8 ^a
Suiza	1966	2.265	30,3
Canadá	1965	2.156	23,3 ^b
Dinamarca	1965	2.070	24,4
Finlandia	1967	1.801	24,1
Francia	1965	1.626	22,4
Reino Unido	1963	1.395	32,8
Alemania Occidental	1962	1.321	25,4
Japón	1964	717	30,3
Irlanda	1962	639	24,3
Singapur	1958	435	14,0
Hong Kong	1958	257	6,1
Ceilán	1963	136	18,5
Egipto	1953	92	21,0

^a El estándar de asistencia general del condado de Santa Clara, California.

^b El estándar de asistencia general de la provincia de Ontario.

Fuente: Koji Taira, «Consumer Preferences, Poverty Norms and Extent of Poverty», *Quarterly Review of Economics and Business*, vol. 9, n.º 2 (julio de 1969), cuadro 1, pág. 37.

Después del callejón sin salida del «empleo» tal como se interpreta en los países industriales y la limitación e incongruencia del igualitarismo, la satisfacción de las necesidades humanas básicas es el siguiente paso lógico en el sendero del pensamiento sobre el desarrollo. El concentrarse en las necesidades básicas ofrece por lo menos cuatro ventajas fundamentales sobre enfoques anteriores relacionados con el crecimiento, el empleo, la redistribución del ingreso y la erradicación de la pobreza.

Primero, y lo más importante, el concepto de las necesidades básicas es un recordatorio de que el objetivo de los esfuerzos en favor del desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la *oportunidad* de vivir una vida plena. Como quiera que se interprete una «vida plena», la oportunidad de alcanzarla presupone el satisfacer las necesidades básicas. En los dos decenios pasados, los que se ocupan de la cuestión del desarrollo se han perdido a veces en las intrincaciones de los medios —producción, productividad, coeficientes de ahorro, relaciones de exportación, relaciones capital-producto, relaciones tributarias y así sucesivamente— y han perdido de vista el fin. Casi llegaron a ser culpables, para tomar prestada una frase de Marx, de «fetichismo del producto básico». El tener una idea clara acerca del fin no significa que hay que descuidar los medios: por el contrario, quiere decir que los esfuerzos se dirigen hacia la elección de los medios adecuados para los fines esenciales que se desean. En el pasado los planificadores se han alejado de una mira del desarrollo, que es satisfacer las necesidades básicas, desviándose hacia algún conglo-

merado de productos y servicios valorados a precios de mercado, independientemente de si son acondicionadores de aire o bicicletas, casas de lujo o albergues rurales, de si benefician al rico o al pobre. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas recuerda la incumbencia fundamental del desarrollo, que son los seres humanos y sus necesidades.

Segundo, el enfoque va más allá de abstracciones como el dinero, el ingreso o el empleo. Estos agregados tienen su lugar y función, son conceptos importantes y no deben ser abandonados, pero son inservibles si ocultan los objetivos específicos, concretos, que se busca alcanzar. El considerar las necesidades básicas es desplazarse de lo abstracto a lo concreto, de lo agregado a lo específico.

La evolución bosquejada arriba muestra que los conceptos se han hecho cada vez menos abstractos y cada vez más desagregados, concretos y específicos. El pensamiento enfocado hacia el desarrollo, que comenzó con el PNB y su crecimiento, conglomerado sumamente abstracto y no especificado de bienes y servicios, sin tener en cuenta de qué y para quién, se volvió después hacia el empleo, meta un tanto más específica. El examen fue reduciéndose en forma gradual hasta llegar a grupos particulares de desempleados: desertores escolares, emigrantes recientes a la ciudad, trabajadores sin tierras, agricultores en pequeña escala sin abastecimiento de agua, y así sucesivamente. Pero también se vio que el «empleo» tenía graves limitaciones. Las ideas se angostaron más a fin de identificar grupos de individuos y familias que sufrían carencias —mujeres, niños menores de cinco años, las personas de edad avanzada, jóvenes con necesidades específicas, grupos étnicos discriminados y comunidades ubicadas en regiones distantes y descuidadas.

Tercero, el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas atrae a los miembros de la comunidad nacional e internacional y, por lo tanto, es capaz de movilizar recursos, a diferencia de objetivos más vagos (aunque importantes), como el elevar las tasas de crecimiento al 6 por 100, contribuir el 0,7 por 100 del PNB a la prestación de asistencia para el desarrollo, el redistribuir para tener mayor igualdad, o el reducir las disparidades en el ingreso. La gente no comparte normalmente los premios de la lotería u otras ganancias de riqueza con sus hermanos y hermanas adultos, pero sí ayudan cuando éstos se encuentran enfermos, o sus hijos necesitan educación, o cuando tiene que cubrirse alguna otra necesidad básica. Lo mismo cabe decir de la familia humana más amplia ²³. El satisfacer las necesidades básicas tiene algo de la índole de un bien público. Mi satisfacción de saber que se alimenta a un niño hambriento no disminuye en nada la satisfacción de alguna otra persona. Por consiguiente, el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas tiene el poder de movilizar apoyo en favor de políticas del cual carecen nociones más abstractas.

²³ Arnold C. Harberger, «On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis», *Journal of Political Economy*, vol. 86, n.º 2, parte 2 (abril de 1978), suplemento, págs. S87-S120.

Cuarto, ese enfoque tiene gran poder organizador e integrador tanto intelectual como políticamente. Proporciona la clave para la solución de problemas que aparentemente están separados pero que, al inspeccionarse, demuestran estar relacionados. Si de la satisfacción de las necesidades básicas se hace el punto de partida, esos problemas que de otro modo son obstinados encajan en su lugar y llegan a ser solubles.

En cierto sentido, esto es una vuelta al hogar, porque cuando el mundo emprendió el camino del desarrollo hace treinta años fue teniendo presentes las necesidades de los pobres. Los líderes del Tercer Mundo querían tanto la independencia económica como la política, pero la independencia iba a utilizarse para la realización de los propios deseos del hombre. El proceso fue desviado de su propósito, pero se descubrieron muchas cosas importantes acerca del desarrollo: la importancia de hacer que los agricultores en pequeña escala y los miembros del sector urbano no estructurado fuesen más productivos y de aumentar su capacidad generadora de ingresos; el ámbito para la redistribución «eficiente», es decir, la redistribución que contribuye a un crecimiento económico más equitativo; las numerosas dimensiones de los mercados laborales, y la importancia de crear demanda de ciertos tipos de productos y de la mano de obra que los produce.

Ya en época tan temprana como el decenio de 1950, pioneros como Pitambar Pant²⁴, en la India, y Lauchlin Currie, quien figuró al frente de la primera misión del Banco Mundial a un país en desarrollo (Colombia), manifestaron que el desarrollo debería ocuparse de satisfacer las necesidades humanas mínimas o básicas (aunque sus estrategias tenían una acentuada orientación hacia el crecimiento). Ahora se tiene una comprensión más profunda de los problemas, de muchas de las inhibiciones, obstáculos y limitaciones, y también una visión más clara del sendero.

Las necesidades básicas como concepto integrador

Un mérito del concepto de las necesidades básicas es que proporciona una base firme para organizar el análisis y la formulación de políticas. De igual modo que puede movilizar el apoyo político, también es capaz de integrar el pensamiento y la acción en diferentes campos. Esto podría ilustrarse en las esferas de energía, contaminación ambiental, agotamiento de materias primas,

²⁴ Pitambar Pant, «Perspective of Development, India 1960-61 to 1975-76: Implications of Planning for a Minimum Level of Living», en *Poverty and Income Distribution in India*, T. N. Srinivasan y P. K. Bardhan, eds. (Calcuta: Statistical Publishing Society, 1974). En un documento que fue distribuido en agosto de 1962 por la División de Perspectivas de la Planificación de la Comisión de Planificación, parte del cual reproduce en el libro arriba citado, Pitambar Pant anticipó muchas características del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Pero, dado que creía con Pareto en la similitud de la distribución del ingreso en todas las sociedades, las necesidades mínimas tenían que llenarse mediante el crecimiento económico general. Postuló que ese crecimiento fuera mucho más elevado que el de la meta del plan quinquenal, la que, a su vez, fue más alta que el crecimiento real. Consideraba, además, que el crecimiento económico no podría llegar al 20 por 100 de la población.

tecnología apropiada, modalidades adecuadas de consumo, urbanización, movimientos migratorios rural-urbanos, comercio internacional, dominio y dependencia y trato de las corporaciones transnacionales. Se ve que toda una serie de problemas técnicos y aparentemente discordes están conectados y son susceptibles de solucionarse una vez que se parte del supuesto de que el propósito final del desarrollo es satisfacer las necesidades básicas de los individuos.

Por ejemplo, mucha de la crítica enderezada hacia la industrialización ineficiente, de elevado costo, llevada a cabo tras los elevados muros de la protección, debe dirigirse no a la industrialización como tal, sino a los productos y las técnicas que complacen a un pequeño grupo privilegiado y reflejan arraigados intereses creados. La industrialización que se orienta hacia las necesidades de la masa de población tiene consecuencias diferentes para la elección del producto y la tecnología, el comercio exterior y la inversión ²⁵.

Una estrategia para el desarrollo guiada por la meta de satisfacer las necesidades básicas del segmento pobre apunta hacia una composición diferente de productos y elección de técnicas. Una estrategia para hacer más igualitaria la distribución del ingreso es probable que estimule la aplicación de métodos de producción con mayor utilización intensiva de la mano de obra y en consecuencia genere empleos y fuentes primarias de ingreso para el segmento pobre. También es probable que reduzca la demanda que la rápida urbanización crea sobre el capital escaso, las aptitudes insuficientes y los recursos naturales agotables. Al elevar el nivel de vida del segmento pobre en la campiña, esa estrategia reduce la presión para abandonar las fincas agrícolas y expandir los costosos servicios en las grandes ciudades. Al dar nueva dirección a la composición de la producción hacia artículos consumidos por los pobres fomenta la intensificación del comercio entre los países del Tercer Mundo, de modo que los países en desarrollo producen más de lo que consumen y consumen más de lo que producen.

Esto no quiere decir que sea fácil optar por un estilo de desarrollo de la satisfacción de las necesidades básicas. Los cambios que se precisan en las relaciones de poder y en la dirección de la investigación y el desarrollo, el sistema más complejo de administración descentralizada y la coordinación que se necesita del comercio y la política de inversión en las negociaciones con las transnacionales son a todas luces tareas de una dificultad enorme. La cuestión, sin embargo, es que no es posible progresar a menos que se tenga en cuenta el objetivo fundamental.

La comunidad internacional puede apoyar esfuerzos de reorientación hacia la satisfacción de necesidades básicas. Ocurre, por razones históricas muy diferentes, que los organismos especializados de las Naciones Unidas ya están organizados para satisfacer las principales necesidades básicas: la Organización Mundial de la Salud (OMS) en materia de salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en lo

²⁵ Véase una exposición más detallada en el estudio de Paul Streeten, «Industrialization in a Unified Strategy», *World Development*, vol. 3, n.º 1 (enero de 1975), págs. 1-9.

- que se refiere a la educación básica, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en lo atinente a los alimentos y la agricultura, la OIT en lo que respecta al empleo, y el Fondo de las Naciones Unidas (UNICEF) en relación con los niños y sus familias. Sus esfuerzos no siempre se concretan en llenar las necesidades humanas y con frecuencia carecen de la coordinación que se precisaría para emprender un ataque concertado contra el problema de la pobreza. Pero el desafío está ahí y existe el marco institucional para la respuesta.

Interpretaciones

Las interpretaciones del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas han proliferado desde 1976. Puede ser útil, por lo tanto, enumerar en forma breve las principales interpretaciones del concepto y clasificarlas de acuerdo con metas específicas, implicaciones políticas y métodos de ejecución. Esa clasificación reducirá malentendidos al exponer con claridad de qué concepto está hablando cada protagonista en un debate.

¿Cuáles son las necesidades básicas y quién las determina?

Las necesidades básicas se pueden interpretar en términos de cantidades mínimas especificadas de cosas como alimentos, vestido, abrigo, agua y saneamiento que son necesarias para impedir el mal estado de salud, la malnutrición y males semejantes. Esta estrecha interpretación fisiológica tiene el atractivo moral más intenso, pero deja abiertas muchas interrogantes, como la relación precisa entre la ingestión de alimentos y la nutrición adecuada y la manera más eficaz de proporcionar los recursos para satisfacer las necesidades.

Las necesidades básicas se pueden interpretar subjetivamente como la satisfacción de las carencias de los consumidores tal como éstos las perciben, no los fisiólogos, doctores u otros especialistas. Esta interpretación lleva a la conclusión de que a la gente debe dársele oportunidades de ganar el ingreso necesario para comprar los bienes y servicios básicos. Esta interpretación es el enfoque más natural para los economistas neoclásicos, quienes dan por supuesto que los consumidores son mejores jueces de sus necesidades básicas que los expertos, pero deja la demarcación del dominio del sector público, y de las intervenciones políticas.

Quienes rechazan el supuesto de que los consumidores son racionales (es decir, que tienen pleno acceso a información, tienen capacidad y están dispuestos a obrar con base en ella, y no están sujetos a presiones, seducciones, halagos, temores irracionales, y así sucesivamente) llegan a una interpretación más intervencionista. Según ese punto de vista, las autoridades públicas no sólo deciden la forma de los servicios públicos, como abastecimiento de agua, saneamiento y educación, sino que también guían el consumo privado a la luz de consideraciones públicas (por ejemplo, a través de contrapresiones sobre los

anunciantes o concesión de subsidios a los alimentos). Los que se muestran hostiles a esta interpretación la califican de paternalista, quienes la ven con criterio comprensivo la llaman discriminadora, o selectiva o educacional.

Una cuarta interpretación hace hincapié en los aspectos no económicos, no materiales de la autonomía humana y abarca la participación individual y colectiva en la formulación y ejecución de proyectos, y en algunos casos la movilización política. Esta interpretación sociopolítica de amplio alcance a veces llega casi hasta el concepto de que la satisfacción de las necesidades básicas es un derecho humano: el estar libre de necesidades es como el derecho a no ser torturado. En su formulación más general se acerca al punto de vista de que «todas las cosas buenas van juntas». En su formulación más restringida las necesidades no materiales se ven como fines, separadas de los medios materiales para la satisfacción de lo que a veces se denominan necesidades materiales.

¿Cuáles son los criterios políticos?

Según una interpretación, el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es revolucionario porque demanda la redistribución radical no sólo del ingreso y los bienes sino también del poder y la movilización política de los propios pobres. Esta interpretación se inspira en la experiencia de China.

En el otro extremo se ha interpretado el enfoque como un soborno mínimo de asistencia social para mantener tranquilos a los pobres. El interés especial por el desarrollo rural, la autoayuda y los recursos locales ha generado el temor de que los países industriales van a utilizar las necesidades básicas como una «retractación» de los compromisos internacionales. Según esa interpretación conservadora en grado sumo, la intención del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es mantener en el poder a los regímenes reaccionarios e impedir las reformas radicales que exigen la industrialización o el igualitarismo.

Una interpretación intermedia es que las necesidades básicas ya se han satisfecho por diversos regímenes políticos (Corea del Norte y del Sur, China y las autoridades de Taiwán, Costa Rica y Cuba), y que una revolución no es necesaria ni condición suficiente (hay revoluciones que han ido mal). Es claro que algunos regímenes políticos son incapaces de satisfacer las necesidades básicas, pero éstas no son el monopolio de un credo.

¿Cuáles son los métodos de ejecución?

Un método de ejecución consiste en contar el número de los que sufren carencias, calcular el costo de los bienes y servicios que se precisan para erradicar la carencia, y entregarlos a los «grupos considerados como objetivo». A este se le ha llamado el enfoque de «cuenta, costo y entrega». Hay costos de capital y ordinarios, costos locales y extranjeros, e insumos como trabajo, ca-

pital y tierras. Se puede utilizar una matriz de contabilidad social para obtener de la estructura de producción el empleo y la distribución del ingreso.

Otra interpretación insiste en la necesidad de brindar oportunidades de ganar ingreso a los pobres, de elevar su productividad y de mejorar su acceso tanto a los insumos como a los mercados. Pero esto excluye a los no empleables, los ancianos y los jóvenes, los incapacitados y los enfermos. También omite la distribución dentro del hogar.

La tercera interpretación hace hincapié en las necesidades orgánicas e institucionales de satisfacer las necesidades básicas. Examina la relación entre la adopción central y local de decisiones, las instituciones que se precisan para mediar entre la demanda y la oferta y las necesidades orgánicas de la administración de la oferta.

Una cuarta interpretación subraya la necesidad de movilizar el poder social y político de los pobres y de permitir la plena participación en el diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos para combatir la pobreza. Según esta interpretación, un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas debe evitar concentrarse en ellas como tales y en su lugar centralizarse en los procesos políticos por los cuales se puede destruir o reformar el sistema que perpetúa la pobreza.

¿Cómo les ha ido a los pobres?

En las páginas precedentes he examinado la evolución de las ideas acerca del proceso de desarrollo y las reacciones a éste. Las ideas y los hechos económicos actúan entre sí y se plantea la pregunta: ¿Cómo les ha ido a los pobres en realidad en los últimos 15 a 25 años? Antes de darle respuesta hay que hacer ciertas preguntas preliminares, si no contestarlas.

Primera, ¿cómo debe identificarse a los pobres? La práctica común de utilizar decilas (o quintilas o cuartilas) de receptores de ingresos tiene graves defectos. ¿Deben identificarse por clases sociales y económicas? ¿O por residencia (rural o urbana)? O, según un enfoque un tanto abandonado, ¿por grupos étnicos o por regiones? ¿O por la fase en el ciclo de edad (los muy jóvenes y los ancianos), o por tamaño de la familia y edad del cabeza de familia? ¿O como miembros particulares de las familias, por ejemplo niños menores de cinco años y mujeres? La pobreza tiene muchas dimensiones, y la concentración en decilas —aunque se ajuste para tener en cuenta los cambios en los precios relativos, los ingresos después del impuesto, y los servicios sociales— puede oscurecer algunas de ellas.

Segunda, ¿es absoluta o relativa la pobreza? Las líneas de pobreza varían entre climas, culturas y ambientes sociales. ¿Pero hay un componente de la pobreza que tiene que definirse en relación con el ingreso medio, o con la parte inferior del 80 por 100 por encima del 20 por 100 más pobre de la población, o con alguna otra medida considerada como un estándar mínimo decoroso en una sociedad? La necesidad de relacionar la pobreza con algún estándar social aceptable o con algún grupo de referencia es psicológica en parte, originada

en la necesidad de ser aceptado, y está relacionada en parte con la índole del progreso económico (véase más adelante en esta sección). Se ha puesto en duda incluso si es válida la distinción entre la pobreza relativa y la absoluta. Si es válida, ¿cuál debe ser la principal preocupación? Algunas respuestas a estas preguntas ya se ofrecieron antes en este capítulo.

Tercera, cabe preguntarse si ha aumentado el número absoluto de pobres o la proporción de éstos en la población total. Con poblaciones en rápido crecimiento puede pensarse que el concepto pertinente para juzgar el éxito de las estrategias en cuanto a eliminar la pobreza debería ser la proporción de pobres.

Cuarta, ¿cómo se pasa de las proporciones de ingreso monetario, las que son conocidas pero improcedentes, a las proporciones de ingreso real o niveles de ingreso, que son procedentes pero desconocidas, al evaluar la desigualdad y la pobreza? Idealmente debería haber un índice del costo de la vida de necesidades mínimas que tuviera en cuenta los cambios de precios y la consiguiente sustitución entre artículos en el conjunto. Entonces pudiera ser posible hacer estimaciones de lo que Seebohm Rowntree denominó, hace muchos decenios en su investigación sobre la pobreza en Nueva York, «pobreza secundaria»²⁶. Esto se refiere a los ingresos reales suficientes para comprar el conjunto de necesidades mínimas, teniendo en cuenta que la gente, por diversas razones, no gasta su ingreso exclusivamente en la satisfacción de las necesidades mínimas. Los índices generales de precios al consumidor no son aplicables a los índices de la pobreza.

Hay cuatro cuestiones distintas. 1) En los países en desarrollo, más aun que en los desarrollados, diferentes grupos no se enfrentan a los mismos precios por los mismos bienes. El costo de vida urbano es más alto que el rural y los costos regionales varían. Por esta razón las proporciones de ingreso monetario pueden exagerar las desigualdades y la pobreza rural. 2) Diferentes grupos consumen diferentes bienes, y los mismos bienes en diferentes proporciones. Los precios no aumentan de manera proporcional para todos los grupos. La alimentación constituye una proporción más elevada del gasto total para el pobre, y si su precio aumenta en más que los precios medios, la pobreza es subestimada por las proporciones del ingreso monetario. El mismo problema se plantea tanto para los datos de sectores representativos como para los de series cronológicas. 3) Con los estándares medios en crecimiento, determinados artículos especialmente importantes para los pobres dejan de estar disponibles y son reemplazados por otros más costosos, y los mismos artículos pueden estar sujetos a una manipulación más sofisticada a través de más labor de empaque, grados más elevados de elaboración u otras «mejoras» que elevan el costo para los pobres, en especial los urbanos o los agricultores de subsistencia que cambian a cultivos comerciales. 4) Algunos artículos que se cuentan como bienes finales y por lo tanto son parte del ingreso pueden considerarse en forma más correcta como bienes intermedios, como el viaje al trabajo o los requisitos urbanos de llevar ropa «apropiada».

²⁶ B. Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, (Londres: Macmillan, 1901).

Quinta, ¿es el consumo o el ingreso la medida más apropiada? Los datos relativos al consumo y al ingreso no concuerdan a veces. El consumo guarda una relación más estrecha con el «ingreso permanente», en tanto que el ingreso fluctúa o está sujeto a cambios. También puede pensarse que el consumo es el concepto apropiado de bienestar. Siempre es una ventaja suplementar las medidas relativas al ingreso con medidas de volumen físico, como el consumo de alimentos. Hay varias capas que penetrar, cada una de las cuales puede dar diferentes resultados. Detrás del ingreso monetario hay ingreso real; en lugar del ingreso real puede ser conveniente medir el consumo; detrás del consumo hay alimentos nutritivos; detrás de los alimentos nutritivos están sus características, como contenido calórico y proteínico, y detrás de éstas están los niveles de salud reflejados en morbilidad y longevidad.

Sexta, tenemos la cuestión de la movilidad, tanto en la escala social como en la económica y en razón de la residencia. Es posible, por ejemplo, que aumente la proporción de los pobres rurales, sin que empeore la situación de nadie más, simplemente debido a que algunas de las gentes rurales en mejor situación se desplazan a las ciudades. De manera análoga, puede aumentar el número de pobres urbanos debido a que los pobres rurales se han trasladado a las ciudades. También cabe preguntar si los miembros (y familias) del grupo se han mantenido igual en gran parte o si la composición ha cambiado. La evaluación y tolerancia de la pobreza serán diferentes de acuerdo con la duración del tiempo que los miembros de los grupos de pobreza permanezcan en ellos. ¿Son las mismas sus expectativas de mejorar su suerte o estiman algunos grupos identificables que las oportunidades les están vedadas?

Séptima, ¿deberían utilizarse regresiones de países representativos o series cronológicas? Las pruebas de países representativos tienden a menospreciar las opciones de política, pero los datos de series cronológicas no son fiables y, si se extraen de ellos conclusiones generales, pueden estimular un determinismo indebido. El siglo XX es diferente del XIX, y su última quinta parte puede resultar diferente de la anterior, de igual modo que Taiwán es diferente del Brasil.

Octava, podría preguntarse si es importante conocer los hechos. Podemos responder Sí, porque lo que conocemos, o creemos que conocemos, entra en nuestros modelos y políticas. Pero es muy difícil adquirir conocimientos firmes. El destino de los ingleses pobres durante la Revolución Industrial es todavía una cuestión sin resolver. La acción no puede aguardar a tener los resultados de la investigación.

Teniendo presentes estas cuestiones preliminares se puede volver ahora a la pregunta principal: ¿cómo han cambiado la desigualdad y la pobreza absoluta en el curso de los últimos 20 años? La pregunta de la desigualdad plantea, a su vez, otras dos: ¿cómo está relacionada la desigualdad en cualquier momento dado con el crecimiento, y cómo están relacionados los cambios en la desigualdad con el crecimiento?

La principal lección que se desprende es que, aunque las cifras no son fiables, no hay correlación ya sea entre la desigualdad o los cambios de desigualdad y las tasas de crecimiento. Una amplia variedad de experiencia indica que

hay países crecedores rápidos con igualdad (Taiwán en 1964-68 y más tarde Corea del Sur), y países crecedores rápidos con desigualdad (Puerto Rico, Colombia y Filipinas). Hay países crecedores rápidos que se han hecho más iguales (Taiwán en 1959-64 y desde 1968, y Corea del Sur en el período más temprano, aunque las pruebas correspondientes a los dos se han puesto en duda), y hay países de crecimiento rápido que se han hecho menos iguales (México, Brasil, Perú y Malasia). También hay países de crecimiento lento que han sido desiguales y otros, también de crecimiento lento, que se han mantenido desiguales (India). Por último, hay países crecedores con lentitud que se han hecho más iguales (como Sri Lanka, aunque las pruebas han dado lugar a controversias), y crecedores lentos que se han hecho menos iguales (algunos estados en la India).

A la luz del examen precedente, la pregunta más interesante que surge es: ¿Qué ha ocurrido con la pobreza absoluta? Los datos no permiten dar una respuesta en términos de la satisfacción de las necesidades básicas, aunque en el capítulo 5 se presentarán algunas experiencias. Por el momento, la pobreza se define en términos de una línea de pobreza: el nivel de ingreso que permite alimentar en forma adecuada a todos los miembros de la familia.

En Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur y China, el crecimiento rápido se combinó con una reducción sustancial del número de personas pobres. Ese grupo comprende mil millones de habitantes, o sea el 35 por 100 de la población del Tercer Mundo, pero las cifras dependen en grado crucial de las elevadas tasas de crecimiento de China, que se prestan a controversias.

En un segundo grupo, que incluye Filipinas, Malasia, Turquía, Argentina, México y Brasil, el crecimiento rápido o moderado fue acompañado de creciente desigualdad pero no de empobrecimiento absoluto, aunque tampoco de un progreso espectacular de los pobres. Este grupo representa el 25 por 100 de la población del Tercer Mundo.

En un tercer grupo, que incluye Bangladesh y los países africanos más pobres, el crecimiento lento fue acompañado del empobrecimiento absoluto. Se ponen en tela de juicio las pruebas relativas a la India, Indonesia y el Pakistán. En la India los períodos de elevado crecimiento agrícola fueron acompañados del mejoramiento de la suerte de los pobres, salvo en el Punjab, donde el alto crecimiento parece haber dejado la proporción sin cambios. (Parte de esto se puede explicar por la inmigración.) Incluso en esos países pobres los indicadores correspondientes a la salud y educación de la gente pobre muestran un mejoramiento, de modo que en esos aspectos los pobres se encuentran en mejor situación. Dado que este grupo comprende algunos países muy grandes y abarca al 40 por 100 de la población del Tercer Mundo, es crucial para derivar cualesquiera lecciones generales. Las pruebas, sin embargo, no son concluyentes y se ponen en tela de juicio. No cabe duda de que hay más pobres absolutos, pero es menos seguro decir si la proporción es mayor ²⁷.

²⁷ Véase una exposición más completa de estas cuestiones, con la cual tiene una deuda esta sección, en los trabajos de David Moravetz, *Twenty-five Years of Economic Development, 1950 to 1975* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1977), y «Basic Needs Policies and Po-

El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas

Hay dos medios de definir un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas en el desarrollo. La primera definición lo ve como la culminación de 25 años de pensamiento y experiencia relacionados con el desarrollo. Según esa definición, el enfoque mencionado comprende los componentes de estrategias y enfoques anteriores, como el desarrollo rural, el alivio de la pobreza urbana, la creación de empleos a través de las industrias en pequeña escala, la redistribución con crecimiento, y otros enfoques orientados hacia la solución de la pobreza, el empleo y la igualdad, en especial los dirigidos a lograr que el segmento pobre sea más productivo. El mérito de tal definición radica en que agrupa a una amplia variedad de gentes, intereses e instituciones bajo la atractiva bandera de las necesidades básicas. Los nuevos elementos son un desplazamiento hacia los servicios sociales, unidades familiares y sus vinculaciones para ayudar a los pobres y movilizarlos, y un interés especial en los llamados proyectos de nuevo estilo en los campos de nutrición, salud y educación. El hecho de que el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas significa muchas cosas para muchas gentes significa una ventaja, desde ese punto de vista.

Pero también tiene desventajas el elevar la categoría del enfoque a una estrategia que todo lo abarca, casi exclusiva del desarrollo. Esa definición es intelectualmente tosca debido a las dificultades de demarcación y de incorporar objetivos ajenos al de las necesidades básicas y adolece de irrealidad política. Expuesto de manera más general, esa definición tiende a hacer confusas las características que distinguen al enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas de otras estrategias y dificulta más el definir zonas de desacuerdo y por ende de llegar a un acuerdo.

La segunda definición del citado enfoque es que pone de relieve con nitidez sus características distintivas y lo describe en el sentido de que suplementa o complementa las estrategias existentes, y subraya el cambio paradigmático. Este enfoque tiene los defectos tácticos de sus méritos intelectuales: tiende a provocar controversias, crear oposición a determinados aspectos y puede reducir las posibilidades de llegar a un acuerdo acerca de la acción a emprender. Pero tiene atractivo intelectual y político porque no se le puede acusar de poner simplemente vino añejo en botellas nuevas, ni de ocultar detrás de un lema polémico cuestiones que demandan análisis y experimentos serios.

En esta sección se tratará, con objeto de esclarecer el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, de definir las características que lo diferencian de los demás. Entonces se convierte no en *una* estrategia para el desarrollo sino en un elemento auxiliar y una modificación de las estrategias para el desarrollo. En el resto del libro, sin embargo, el término se empleará en su sentido más amplio.

Un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas en el desarrollo

pulation Growth», *World Development*, vol. 6, n.º 11/12 (noviembre/diciembre de 1978), págs. 1251-59.

procura proporcionar las oportunidades para el pleno desarrollo físico, mental y social de la persona humana y después deriva los medios de alcanzar ese objetivo. Dentro de un plazo breve, digamos, una generación, trata de asegurar el acceso a recursos particulares (como la suficiencia calórica) para grupos determinados (definidos por edad, sexo o actividad) que tienen deficiencia de esos recursos. Esos grupos pudieran ser niños malnutridos menores de cinco años o comunidades rurales situadas en regiones distantes donde las cosechas son inseguras, o mujeres rurales, o bien grupos étnicos discriminados, o los ancianos y achacosos. Estos grupos no pueden ser captados por decilas en una escala abstracta de distribución del ingreso. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se concentra en lo que se proporciona y en el efecto que ejerce en necesidades como la de la salud, en lugar de nada más en el ingreso. No reemplaza a los conceptos más agregados y abstractos, que siguen siendo esenciales para la medición, integración y análisis, les da contenido. Tampoco reemplaza conceptos como los de productividad, producción y crecimiento, que son medios para llegar a fines más amplios, pero el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas puede exigir cambiar la composición del producto, las tasas de crecimiento de sus diferentes componentes, la distribución del poder adquisitivo, el diseño de los servicios sociales y los impuestos, y el sistema de distribución dentro de la unidad familiar.

Además de la especificación concreta de las necesidades humanas en contraste con los conceptos abstractos (y como suplemento de dicha especificación), y del interés especial por los fines en contraste con los medios, el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas abarca las necesidades no materiales. Aunque los medios para la satisfacción de éstas no se pueden repartir, como puede hacerse en el caso de las necesidades materiales, son un componente vital del enfoque de las necesidades básicas. Esto puede verse si se imagina una situación en que se llenan todas las necesidades materiales, pero no las demás. Un jardín zoológico o, peor aún, una prisión bien administrada entrega a los grupos considerados como objetivo el conjunto de medios para satisfacer en forma eficiente las necesidades básicas, pero no se satisfacen las necesidades *humanas*. Las necesidades no materiales son importantes no sólo porque se valoran por derecho propio, sino también porque son condiciones importantes para llenar las necesidades materiales. Incluyen las necesidades de autodeterminación, confianza en sí mismo y seguridad, de participación de los trabajadores y ciudadanos en la formulación de decisiones que les afectan, de identidad nacional y cultural, y la necesidad de tener un sentido de finalidad en la vida y en el trabajo. Si bien algunas de estas necesidades no materiales son condiciones para satisfacer las necesidades más materiales, puede haber conflicto entre otras. En China, por ejemplo, la búsqueda eficaz de la satisfacción de las necesidades básicas ha estado en conflicto con los derechos civiles de algunos grupos. Con respecto a otras series de necesidades, puede que no haya complementariedad ni conflicto²⁸.

²⁸ Puede pensarse que el concepto «básicas» excluye posibilidades de conflicto y compensaciones, pero dado que no todas las necesidades pueden satisfacerse a la vez, la jerarquía está dispuesta como una sucesión en el tiempo.

*Enfoque relacionado con el ingreso
versus el de las necesidades básicas*

El enfoque relacionado con el ingreso recomienda la adopción de medidas que eleven el ingreso real del segmento pobre haciendo que éste sea más productivo, de modo que el poder adquisitivo de su remuneración, junto con el rendimiento de su producción de subsistencia, les permita adquirir el conjunto de medios de satisfacer sus necesidades básicas. No puede caber duda de que los esfuerzos por hacer que los pobres sean más productivos y sus actividades más remuneradoras son fundamentales para todas las estrategias para el desarrollo orientadas a solucionar la pobreza, y los enfoques primeros contenían algunas de las características del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, este enfoque en sentido estrecho considera la orientación hacia el ingreso de enfoques anteriores como incompletos y parciales por siete razones que se exponen a seguido.

1. Algunas necesidades básicas se pueden satisfacer sólo, o en forma más eficaz, a través de los servicios públicos (educación, salud, aguas, saneamiento), por medio de bienes y servicios subsidiados o mediante pagos de transferencia. Esos servicios demandan la tributación progresiva, la tributación indirecta de bienes de lujo, el asegurar que los pobres tengan acceso a los servicios, y un sistema de revisión para que no haya abusos. La prestación de servicios públicos no es, por supuesto, una característica distintiva del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, pero el enfoque sí se distingue por el interés especial que pone en investigar porqué esos servicios han dejado de llegar con tanta frecuencia a los grupos a los que estaban destinados, y porqué a menudo han reforzado desigualdades en la distribución del ingreso privado. Al darse nuevo diseño a esos servicios, el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas asegura que lleguen al segmento pobre.

2. Hay algunas pruebas de que los consumidores (tanto pobres como ricos) no siempre son eficientes, en especial en cuanto a optimizar la nutrición y la salud, y sobre todo en el caso de agricultores de subsistencia que llegan a ganar dinero en efectivo. El ingreso adicional en efectivo se gasta a veces en alimentos de valor nutritivo más que el consumido previamente (como cuando el arroz sin cáscara sustituye a los cereales secundarios, o el arroz al trigo), o en otros artículos que no son alimenticios.

3. La manera en que se gana el ingreso adicional puede afectar en forma desfavorable a la nutrición. El empleo de la mujer puede reducir la lactancia materna y por consiguiente la nutrición de los bebés, aunque haya aumentado el ingreso de la madre. Los cultivos comerciales más rentables pueden reemplazar a otros cultivos «inferiores» y más baratos, como el mijo, que se cultivan para uso en el hogar, o la explotación de ganado lechero, aunque crea empleos, puede absorber tierra del cultivo de maíz, más barato pero más nutritivo. Los costos en energía humana de producir un cultivo comercial que reemplaza a la agricultura de subsistencia pueden ser tan grandes en relación con los salarios que los miembros dependientes de la familia quedan privados sis-

temáticamente de nutrición adecuada²⁹. En una situación semejante más alimentos significarían niveles más bajos de nutrición. Las presas hidroeléctricas y los planes de riego o drenaje, si bien elevan los ingresos, pueden contribuir a la propagación de enfermedades transmitidas por el agua, como el paludismo, lo oncocercosis y la esquistosomiasis. En algunos casos los costos extra de impedir esas enfermedades son compensados con creces por los rendimientos adicionales del proyecto, pero en otros casos la suerte de las víctimas no tienen influencia en el proyecto.

Las razones 2 y 3 plantean cuestiones difíciles y controvertibles acerca de la libre elección y del derecho de la sociedad a intervenir, y en cuanto a los métodos eficaces de ayudar en la elección y el robustecimiento y de llegar a los débiles³⁰

4. Hay mala distribución dentro de las unidades familiares, así como entre éstas, hay la tendencia a que las mujeres y los niños tengan satisfecha una proporción más baja de sus necesidades que los varones. En muchas sociedades las mujeres también llevan la carga más pesada de trabajo, de modo que no se puede argumentar que los alimentos se distribuyen de acuerdo con el esfuerzo.

5. Una proporción sustancial de los menesterosos se encuentra enferma, incapacitada, envejecida o huérfana; pueden ser miembros de unidades familiares o no. Sus necesidades sólo se pueden cubrir a través de pagos de transferencia o de servicios públicos toda vez que, por definición, son incapaces de ganar una remuneración. Este grupo ha sido descuidado por el enfoque del ingreso y la productividad en relación con el alivio de la pobreza y la creación de empleos. Por supuesto, los problemas de la puesta en práctica son particularmente difíciles. Incluso sociedades bastante opulentas no han tenido éxito en erradicar la pobreza de sus desventajados, y las sociedades con recursos muy escasos han tenido una tarea mucho más difícil.

6. El enfoque relacionado con los ingresos ha prestado mucha atención a la elección de la técnica, pero ha descuidado el proporcionar los productos apropiados. Muchas sociedades en desarrollo importan o producen en el país artículos sofisticados en exceso que satisfacen necesidades excesivas transferidas de economías de ingreso y ahorro relativamente elevados. Esto ha frustrado la búsqueda de un enfoque de satisfacción de las necesidades básicas al atender a la demanda de un sector reducido de la sociedad o al absorber una porción excesiva de los bajos ingresos de los pobres. Una característica esencial del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es la de elegir productos finales apropiados y producirlos mediante técnicas adecuadas, dando lu-

²⁹ Daniel R. Gross y Barbara A. Underwood, «Technological Change and Caloric Costs: Subsistence Agriculture in Northeastern Brazil», *American Anthropologist*, vol. 73, n.º 3 (junio de 1971), págs. 725-40.

³⁰ A menudo se considera reprehensible mantener que otros pueden saber mejor que los individuos interesados qué es lo más que les conviene. Sin embargo, incluso en las sociedades ricas la gente delega la adopción de decisiones en sus doctores o en los maestros de sus hijos. En todas partes hay numerosas excepciones al principio clásico de que el individuo sabe mejor que nadie lo que va en su propio bien.

gar de ese modo a la creación de más empleos y a una distribución más uniforme del ingreso, lo que a su vez genera la demanda de esos productos. Esta meta no se puede alcanzar necesariamente por entero mediante una redistribución del ingreso y la dependencia de las reacciones del mercado (aunque no se descarta el comercio exterior).

7. Como ya se ha mencionado, el enfoque relacionado con el ingreso descuida la importancia de las necesidades no materiales, tanto por derecho propio de éstas y como instrumentos de satisfacción más eficaz de algunas necesidades materiales, a un costo más bajo y en un período más breve. Este punto llega a ser particularmente pertinente si el no satisfacer necesidades no materiales (como la de la participación) acrecienta la dificultad de llenar las necesidades básicas más que la de alcanzar el crecimiento económico.

La justificación en favor de satisfacer las necesidades básicas

La hipótesis del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es que un conjunto de políticas selectivas posibilita el cubrir las necesidades humanas básicas de toda la población a niveles de ingreso per cápita sustancialmente inferiores a los exigidos por una estrategia menos discriminadora del crecimiento general del ingreso, y por consiguiente es posible llenar más pronto esas necesidades. Si se permite utilizar una metáfora militar pero que viene al caso, la elección se plantea entre el bombardeo de precisión y el bombardeo devastador. El atacar los males del hambre, la desnutrición, las enfermedades y el analfabetismo con precisión erradicará (o por lo menos atenuará) esos males con menos recursos (o más pronto) de lo que lo haría un método indirecto de elevar los ingresos.

Deben formularse dos supuestos cruciales: uno de valor y otro de hecho. La oposición al enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas depende del rechazo de uno de los supuestos o de los dos. El supuesto de valor es que se atribuye una importancia sustancialmente menor a los usos de todos los recursos extra que no satisfacen las necesidades básicas. Puede objetarse que los gobiernos y la gente que no acepta este juicio de valor rechazarán todo el enfoque, y los que lo aceptan no necesitan ser exhortados. Pero los organismos de ayuda tal vez deseen adoptar el juicio de valor y, toda vez que ni los gobiernos ni la gente tienen sistemas de valores monolíticos, pudieran ser inducidos a aceptarlo mediante el diálogo y el apoyo selectivo.

El supuesto crucial de hecho es que las filtraciones, ineficiencias y «goteo de beneficios hacia arriba» (que hace de los de mejor posición económica los beneficiarios finales de las políticas en contra de la pobreza) son menores en un sistema selectivo que en uno general. El despilfarro del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas puede ser tan grande o mayor incluso que el no selectivo orientado hacia el ingreso. Hay algunas pruebas de que esto no tiene porqué ser así, pero este es un campo importante para la investigación y experimentación prácticas. En los capítulos subsiguientes se examinan algu-

nas conclusiones de cierta firmeza que ya han surgido como consecuencia del trabajo realizado en sectores y países.

Puede hablarse de una disparidad entre los recursos disponibles y los necesarios para llenar las necesidades básicas, aunque este es un punto de vista un tanto mecánico ya que descuida otros métodos opcionales de movilizar esos recursos. Ahora bien, el gran mérito del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es que puede reducir esa disparidad con más éxito por dos razones. Primera, demanda menos recursos para lograr esa reducción en un tiempo determinado, o los mismos recursos pueden reducirla en menos tiempo; segunda, hace que se tengan más recursos disponibles.

Se precisan menos recursos, o el objetivo se puede alcanzar más pronto, debido a que un ataque directo a la privación economiza recursos para los que de otro se gastarían ingresos y que no contribuyen a llenar las necesidades básicas. Esos recursos incluyen, además de la introducción de mejoras en los instrumentos de ejecución, los artículos para necesidades no básicas en los gastos de consumo de los pobres, parte de los gastos de consumo de los que están en mejor posición económica que no se necesita como incentivo para que ellos administren, hagan innovaciones y corran riesgos, y un gasto de inversión en la medida en que su reducción no impida el construir la base sostenible para satisfacer las necesidades básicas³¹. Además, los menores recursos que se precisan muestran una mayor «productividad» en cuanto a llenar las necesidades básicas. Una operación combinada para proporcionar un conjunto debidamente seleccionado de medios de satisfacer las necesidades básicas (agua, alcantarillado, nutrición y salud) economiza la utilización de recursos y mejora el efecto debido a las vinculaciones, complementariedades e interdependencias entre diferentes sectores.

Un ataque directo para reducir la mortalidad infantil³², educar a la mujer y —la forma más pura aparentemente de asistencia social— proveer lo necesario para la ancianidad, enfermedades e incapacidad se considera que reduciría el tamaño deseado de la familia y las tasas de fecundidad con más rapidez y a un costo menor que el aumentar los ingresos de las unidades familiares, en cualquier caso después de un período en el que puede aumentar la tasa de crecimiento de la población³³. (En forma alternativa, puede considerarse que

³¹ En la medida en que la satisfacción de las necesidades básicas cubre el proveer lo necesario para las víctimas de desastres naturales (inundaciones, terremotos o sequías) se precisan arreglos especiales y el argumento del texto se aplica con menos fuerza.

³² En países como Sri Lanka, China y Corea del Sur se registran tasas muy bajas de natalidad, con tasas bajas de mortalidad infantil y elevada esperanza de vida.

³³ Robert H. Cassen, «Population and Development: A Survey», *World Development*, vol. 4, n.º 10/11 (octubre/noviembre de 1976), págs. 785-830. Cassen subraya el complejo proceso que conecta estas «correlaciones del descenso de la fecundidad» con otros aspectos del desarrollo, incluidos el ingreso y la fecundidad. Moravetz confirma estadísticamente el vínculo entre las necesidades básicas y el descenso de la fecundidad. Véase «Basic Needs Policies and Population Growth». Véanse algunas críticas de este punto de vista en los trabajos de Nick Eberstadt, «Recent Declines in Fertility in Less Developed Countries», *World Development*, vol. 8, n.º 1 (enero de 1980), págs. 37-60, y las fuentes que se citan allí, y de Frank L. Mott y Susan Mott, «Kenya's Record Population Growth: A Dilemma of Development», *Population Bulletin*, vol. 55, n.º 5 (octubre de 1980), págs. 758-830.

la reducción del crecimiento de la población contribuye a incrementar los recursos disponibles.) El estar libre de embarazos indeseados es, además, una necesidad básica en sí. Si se satisface, esto no reduce el tamaño deseado de la familia, pero sí reduce las tasas de fecundidad al disminuir el número de nacimientos indeseados. Por esos medios —ahorrar recursos gastados de otro modo en objetivos con prioridad más baja que la de las necesidades básicas, economizar en las vinculaciones, y reducir las tasas de fecundidad (y, de acuerdo con ciertos supuestos acerca de la relación existente entre las tasas de mortalidad y fecundidad, reduciendo el crecimiento de la población)— el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas economiza en la utilización de recursos y en el tiempo necesario para llenar esas necesidades básicas.

Este enfoque también tenderá a que haya más recursos disponibles, en el orden interno y (posiblemente) a nivel internacional. Se dispondrá de más recursos internamente por tres razones. Primera, es probable que la composición del producto que se precisa para cubrir las necesidades básicas se cree con mayor utilización intensiva de la mano de obra³⁴. En países en los que hay fuerza laboral desempleada, esto elevará no sólo el índice de empleo sino también la producción. Segunda, el combatir la malnutrición, las enfermedades y el analfabetismo no sólo prolonga la vida sino que mejora su calidad (metas deseables por derecho propio) y también mejora la calidad de la fuerza laboral³⁵. Cabe preguntarse, sin embargo, si los rendimientos económicos estrechamente interpretados de esta forma de inversión humana son más elevados, en el margen, que los derivados de una inversión más convencional en capital físico. Tercera, un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas que se basa en la participación movilizará recursos local de muchas maneras. Al personal paramédico y a los maestros se les puede pagar (en parte) en especie, la comunidad local puede apoyar los programas y para los proyectos se pueden utilizar materiales locales. La dedicación común a una empresa aumenta los incentivos para lograr una producción más elevada. El propósito de tal movilización es doble: aprovecha recursos subutilizados con anterioridad y economiza en el aprovechamiento de recursos importantes escasos como administración, transporte y materiales.

Puede disponerse internacionalmente de más recursos porque el satisfacer las necesidades básicas de los pobres del mundo tiene un atractivo moral y político mucho más fuerte y por consiguiente un mayor título a los presupuestos de ayuda que la mayoría de otros planes formulados para la promoción de la asistencia internacional. Esto no puede afirmarse con certidumbre, pero el concepto ya ha captado la atención internacional y puede coadyuvar a vencer la actual frialdad hacia la ayuda al definir nuevas formas de cooperación y compromisos internacionales³⁶. Los alimentos son un elemento importante de las

³⁴ Véase Radha Sinha, Peter Pearson, Gopal Kadekodi y Mary Gregory, *Income Distribution, Growth and Basic Needs in India* (Londres: Croom Helm, 1979), cap. 5.

³⁵ Véase prueba de esto en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980*, del Banco Mundial, caps. 4 y 5 (Washington, D. C.).

³⁶ En una encuesta de la opinión pública se encontró que la mayoría de la gente no apoya los programas generales de asistencia social, pero sí apoya medidas específicas como las de ayudar

necesidades básicas y, dada la distribución de los votos en las democracias occidentales, la ayuda alimentaria es más fácil de prestar políticamente que la financiera. Canalizada en forma debida a fin de no desalentar a la agricultura interna, la ayuda alimentaria puede aportar una contribución internacional importante en cuanto a llenar las necesidades básicas.

Queda por investigar la cuestión de cómo es probable que un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas influya en las limitaciones de recursos específicos, como divisas o aptitudes administrativas. Aunque ese enfoque pudiera reducir las exportaciones, también tendería a reducir las necesidades de importación, a menos que falle la producción interna de alimentos. Esto exigiría desde luego más aptitudes administrativas, pero si se puede aprovechar la mano de obra local, habría motivación para incrementar el suministro de esas aptitudes, y si éstas no fueran particularmente sofisticadas se podrían adquirir con facilidad. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas requiere planificadores «descalzados» y administradores «descalzados».

En resumen, dado que ese enfoque puede economizar y movilizar recursos, y hacerlos más productivos, alcanzaría un objetivo determinado más pronto que un enfoque orientado únicamente hacia el ingreso, aunque estuviera ponderado por la pobreza. La brecha de recursos para llenar las necesidades básicas se angostaría o cerraría desde ambos extremos. Dicho enfoque tiene una triple bendición: es bueno por derecho propio, eleva la productividad y baja la reproductividad.

Intervenciones

Las intervenciones gubernamentales en el mercado a los efectos de satisfacer las necesidades básicas se pueden justificar por varias razones.

ELEMENTOS EXTERNOS. Muchas de las necesidades básicas centrales exhiben elementos externos en el consumo y algunas tienen algo de la índole de los bienes públicos. En otras palabras, los beneficios del consumo de una persona no se agotan por lo que ella paga por él; también se benefician otras. La eliminación de una enfermedad infecciosa, la adquisición de aptitudes socialmente útiles, el saneamiento e incluso la nutrición adecuada son ejemplos de ello. La nutrición asume las características de un bien público en parte porque contribuye a la salud, que es un bien público, y en parte porque una comunidad civilizada no tolera la malnutrición de sus niños. La justificación de la intervención pública en esos casos es clara.

IMPERFECCIONES DEL MERCADO E INSTITUCIONES. En algunos sectores de necesidades básicas el principal obstáculo para alcanzar el éxito no es la falta

a familias pobres con hijos necesitados. De igual modo, «la ayuda para el desarrollo» es menos atractiva que la ayuda para satisfacer necesidades básicas. Un estudio encargado por la Comisión Presidencial sobre el Hambre en el Mundo mostró que los norteamericanos apoyan vigorosamente los esfuerzos por aliviar el hambre mundial.

- de recursos, sino ciertas imperfecciones en los arreglos institucionales dentro de los cuales operan las fuerzas del mercado. El segmento pobre no tiene acceso a la vivienda porque se alzan barreras a su adquisición de tierras, o porque los títulos de propiedad son inseguros, o porque carecen de acceso al financiamiento hipotecario. A menudo la principal limitación es la ausencia de instituciones apropiadas. Por ejemplo, la atención primaria de salud demanda instituciones para adiestrar y supervisar a los ayudantes médicos, controlar la distribución de suministros y dar acceso a los servicios del personal.

EDUCACION DEL CONSUMIDOR. Las actitudes tradicionales, la ignorancia o el deseo de imitar pueden ser obstáculos para llenar las necesidades básicas. Por ejemplo, las mejoras en las prácticas sanitarias y nutricionales de los individuos pueden reducir en muy gran medida los costos de los servicios de salud y mejorar la salud de la comunidad.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. La intervención sectorial puede ser un sustituto viable de la redistribución directa del ingreso real. Los programas de nutrición para los pobres, la educación gratis, los subsidios de precios con objetivos específicos elevan el ingreso real de los pobres sin cambiar su ingreso nominal.

ADMINISTRACIÓN DE LOS SUMINISTROS. Dado que los suministros pueden reaccionar sólo con lentitud o incluso de manera refractaria a los incentivos del mercado, sobre todo cuando los cambios necesarios son grandes, una modificación importante en la modalidad de la demanda puede exigir una intervención para asegurar su objetivo. Según el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, no basta con canalizar el poder adquisitivo hacia las manos de los pobres mediante la creación de empleos, aumento de la productividad, mejoramiento del acceso a los factores productivos para los empleados por su propia cuenta y la institución de políticas apropiadas en favor de los precios relativos. Además, la estructura de la producción y la oferta y los arreglos institucionales deben ser capaces de reaccionar con rapidez a la demanda generada para cubrir las necesidades básicas.

- Hay ventajas en un sistema que confía en el aumento suficiente de la productividad de los pobres para canalizar hacia ellos el poder adquisitivo y luego permite que los precios y las fuerzas del mercado asignen los suministros. En principio no se formulan objeciones comúnmente contra el empleo de políticas selectivas de precios (impuestos y subsidios indirectos) para guiar las elecciones del consumidor y el productor en dirección de la satisfacción de las necesidades básicas. Los precios se pueden utilizar como un instrumento en favor de objetivos sociales. La experiencia de algunos países ha mostrado que los intentos de interferir en forma directa con el abastecimiento por medio de racionamientos, concesión de licencias, otorgamiento de permisos de construcción y otros controles directos han estado abiertos a la posibilidad de cometer abusos. En el mejor de los casos han engendrado ineficiencia y en el peor han fortalecido el poder monopólico, aumentado la desigualdad y alentado la co-

rupción. Sin embargo, puede ser necesario combinar la generación de oportunidades de ganar ingresos con alguna forma de administración directa de los suministros de modo que no queden frustradas las intenciones de la política. El intento de aumentar la productividad de los pobres puede ser frustrado por los precios en descenso de los productos que venden y el incremento del ingreso monetario de los pobres puede verse frustrado por los precios en alza de los bienes y servicios en los que gastan su ingreso, si no llegan suministros adicionales. Los ingresos reales no mejoran cuando, por ejemplo, los precios agrícolas mejorados conducen a que los productos agrícolas comprados por los agricultores aumenten de precio. O los ingresos monetarios más elevados de un grupo de pobres pueden ser absorbidos por suministros adicionales, pero sólo a expensas de desviar suministros de otros que entonces sufren privación.

Las desventajas del racionamiento y de otros controles directos se han examinado ampliamente en relación con la asignación eficiente de recursos para productividad y crecimiento, aunque se ha realizado algún trabajo acerca del efecto que ejercen en el empleo y la distribución del ingreso. Pero apenas si se ha hecho algún estudio del alcance y los límites de esos instrumentos para satisfacer las necesidades básicas, salvo en condiciones de guerra. Es muy posible que una nueva evaluación conduzca a la modificación de algunas de las conclusiones.

Los cambios en los precios relativos son instrumentos útiles para hacer ajustes marginales, pero no siempre son igualmente adecuados para producir cambios discretos. La transición de la situación actual a la de un enfoque orientado hacia la satisfacción de las necesidades mínimas demandará cambios grandes y bastante súbitos. La prohibición de las importaciones y de la producción interna de un artículo para necesidades no básicas es a menudo una forma mejor de controlar su consumo (y, de manera indirecta, la tecnología y la distribución del ingreso) que un arancel combinado con un impuesto sobre el consumo, si el control policíaco para impedir el contrabando en general y el de licores es eficaz³⁷. Toda vez que los controles sólo pueden impedir actividades, no inducir las, la contraparte positiva de los controles puede ser la producción en el sector público.

De acuerdo con una interpretación, la estructura interna de la producción debe adaptarse a las exigencias de las necesidades básicas. Si se pensara que esto supone renunciar a los beneficios del comercio exterior, tal interpretación

³⁷ Hay otros argumentos que los de la mayor certidumbre cuantitativa de los controles cuantitativos. El supuesto teórico de que debe permitirse al consumidor que elija libremente de acuerdo con los precios del mercado exige hacer las salvedades de si puede disfrutar el producto más económicamente a través del consumo conjunto con otros, de si su satisfacción depende del consumo de otras gentes, de si la satisfacción presente depende en parte de lo que él y otros han consumido en el pasado, y de si no sabe lo que quiere ni lo que mejor le conviene. Algunas de esas salvedades van juntas. Así, si cada consumidor quisiera un refresco importado para beber porque otros lo beben, porque siempre lo había bebido (pero no lo echaría en falta una vez que se hubiera acostumbrado a pasarse sin él), y porque había sobrestimado la dificultad de obtener el mismo valor nutricional de una bebida de fruta local, se tendría una justificación para eliminar por completo la bebida importada en lugar de reducir la producción de todas las bebidas de frutas en el margen o fijar un impuesto no prohibitivo a la importación. Supuestos análogos se aplican a los productores.

sería absurda, por supuesto. La administración de los suministros puede abarcar, en principio, la distribución al por mayor y al por menor, el transporte y almacenamiento y el comercio exterior. Pero un enfoque orientado hacia la satisfacción de las necesidades puede plantear cuestiones previamente descuidadas en el comercio interregional e internacional. Así, si se encontrara que los pobres de comunidades rurales dispersas no podían permitirse comprar cereales importados del extranjero (o producidos internamente en las zonas más «eficientes»), una vez de tenerse plenamente en cuenta los costos de transporte, distribución y almacenamiento, bien pudiera resultar que los alimentos deberían producirse localmente, incluso a lo que parecen ser costos un tanto más elevados de acuerdo con los cálculos que omiten los costos adicionales³⁸.

La administración de los suministros ha sido una cuestión que ha dado lugar a controversias en la formulación del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Sus oponentes temen, por una parte, que ello invitaría a un grado excesivo de intervención gubernamental, que en el mejor de los casos sería ineficaz, y en el peor contraproducente y además restringiría la libertad individual. Los proponentes de la administración de los suministros, por otra parte, afirman que un deseo serio de satisfacer las necesidades básicas debe asegurar una estructura de producción y una organización del sistema que llene la demanda de la gente pobre.

³⁸ Puede verse prueba de esto con relación a Kerala en el estudio de las Naciones Unidas, *Poverty, Unemployment and Development Policy: A Case Study of Selected Issues with Reference to Kerala*, ST/ESA/29 (Nueva York, 1975).

La viabilidad de la puesta en práctica

ES POCO EL DESACUERDO QUE PUEDE HABER acerca de la prioridad de satisfacer las necesidades básicas. Como objetivo importante, es consecuencia casi tautológica del significado de «básico». El desacuerdo surge en cuanto a la viabilidad de la puesta en práctica. En trabajos recientes se ha subrayado la necesidad de contar con servicios de bajo costo para el gran público, de participación y movilización de los pobres en el diseño y ejecución de proyectos, y de prestar asistencia a grupos identificados, como niños de corta edad y mujeres. También han puesto al descubierto la necesidad de experimentar con una amplia variedad de enfoques en las fases iniciales, de adquirir experiencia de proyectos piloto para repetirlos en otro lugar y, donde fuere del caso, hacer adaptaciones.

Lo que necesita aclararse es la cuestión de si el satisfacer las necesidades básicas directamente es más prometedor que el hacerlo de manera indirecta. Ciertos enfoques indirectos se han desacreditado¹, pero otros quedan por explorar. Por consiguiente, si lo que preocupa es el 40 por 100 más pobre de la población, ¿no sería mejor concentrarse en aquellos que son potencialmente agricultores viables con la esperanza de que su producción más alta permitiera hacer pagos de asistencia social al 10 por 100 de los más pobres, o de que se generaran oportunidades de empleo, o no deberían satisfacerse de manera directa e inmediata las necesidades de los más pobres? Pese a la importancia de canalizar determinados recursos a grupos particulares, algunos medios indirectos de encauzarlos pueden ser más eficaces que los directos.

Una insuficiencia de enfoques pasados es que no han hecho justicia completa al efecto preciso de los servicios públicos en lo que se refiere a satisfacer necesidades. En países donde la distribución de ingresos, bienes y poder es irregular, hay pruebas firmes de que no sólo los bienes privados sino también los servicios públicos se distribuyen a los que se encuentran en mejor situación económica. La incidencia de los servicios públicos refuerza la distribución desigual del ingreso privado, y el sesgo en la prestación de servicios esenciales se ha incrustado en la estructura de clase con tanta firmeza como la desigualdad en el consumo de bienes de lujo en la estructura de producción. Las cuestiones

¹ Por ejemplo, un tipo de enfoque de beneficio gradual hacia abajo, que se concentra en sectores con elevados rendimientos comerciales y el consiguiente crecimiento alto y concentrado del ingreso, independientemente de su composición y distribución, partiéndose del supuesto de que los beneficios se esparcirán eventualmente a los pobres.

que han de investigarse son: ¿Cómo puede garantizarse que los gastos públicos en servicios para satisfacer las necesidades básicas van a llegar a los grupos vulnerables? ¿Cómo se asegura el acceso a la burocracia, cómo se les asignan prioridades apropiadas en la lista a los solicitantes, y con qué grado de eficiencia se distribuyen los beneficios a los necesitados? ¿Qué controles contra el abuso y qué vigilancia se precisa para asegurar el éxito?

A los servicios sociales para los pobres y al sesgo de esos servicios se les ha dedicado mucha atención, pero el sesgo de muchos sistemas de tributación es igualmente importante. O bien no existen los impuestos, o los impuestos nominales no se recaudan o, si se recaudan, su incidencia final se desplaza hacia otros con menos capacidad para soportarlos. Para satisfacer las necesidades básicas es tan importante un análisis concienzudo del sistema de recaudación de ingresos fiscales como el examen de la incidencia de los servicios públicos.

Vinculaciones

La eficacia de la producción de un sector —es decir, su efecto en la duración y calidad de la vida— depende en gran medida de la disponibilidad de otros bienes y servicios distintos de los que satisfacen las necesidades básicas. Y toda vez que los costos pueden reducirse a menudo mediante el suministro conjunto, hay complementariedades en lo que se refiere al resultado y al costo. El efecto de la inversión en instalaciones sanitarias en la salud depende, por ejemplo, de la educación en materia de higiene personal, la eficacia de los gastos en salud depende en grado crítico de la índole de la producción de otros bienes relacionados con las necesidades básicas. Así, es probable que los servicios médicos curativos sean un tanto ineficaces si la gente padece de desnutrición crónica, utiliza agua infestada de gérmenes, carece de servicios de saneamiento y sigue prácticas deficientes de conservación de la salud. En algunos casos la acción en un campo sin una acción simultánea en otros puede ser contraproducente en realidad. El proporcionar agua sin drenaje puede dar lugar a que se creen pozos de agua estancada que atraen insectos y propagan enfermedades. El mejoramiento de la nutrición, el abastecimiento de agua, el suministro de servicios sanitarios o de salud, cada uno de manera aislada, ejerce un efecto mucho más reducido en la mortalidad o morbilidad de un grupo de pobreza que un ataque coordinado. Sin nutrición adecuada, la resistencia a las enfermedades será más baja y el costo del programa de salud más alto. Sin la eliminación de las enfermedades gastrointestinales, las necesidades nutricionales son mayores. Sin agua potable es improbable que el control de las enfermedades transmisibles, las mejoras en salud pública y los programas nutricionales tengan beneficios permanentes. Hay pruebas de que los programas de planificación de la familia son más eficaces si se combinan con medidas de nutrición y salud. El beneficio de la educación es obvio para elevar la eficacia de todos los demás servicios y, de manera análoga, el mejoramiento de la nutrición y la salud permitirá a los niños beneficiarse más de la educación.

Las vinculaciones son importantes no sólo en lo que se refiere a mejorar el efecto de un programa de satisfacción de las necesidades básicas, sino también para reducir los costos. Los planes de abastecimiento de agua que incluyen la evacuación de aguas servidas registran costos más bajos para el suministro de agua y la evacuación de las aguas servidas combinados que si los dos tipos de servicios se establecen independientemente el uno del otro. Además, hay vinculaciones importantes entre el ingreso privado y el acceso a los servicios públicos. Los padres tienen que ganar un ingreso adecuado antes de que puedan permitirse no mandar a sus hijos a trabajar y enviarlos a la escuela, y necesitan dinero para dotarlos de libros, vestido y transporte y proporcionarles habitaciones debidamente iluminadas para que hagan sus tareas escolares. Los enfermos deben poder permitirse el viajar hasta las clínicas.

Si bien un ataque coordinado sobre varios frentes o un «gran empujón» es, por consiguiente, más eficaz que un esfuerzo sectorial, los recursos son escasos y tienen que hacerse elecciones. Por otra parte, puede que haya campo para hacer una sustitución entre, pongamos por caso, erradicar el paludismo y alguna otra operación, o entre suministrar agua potable y educar a la gente de modo que sepa cuándo tiene que hervirla. En casos semejantes un enfoque «vertical» o de punta de lanza sería más apropiado que un enfoque «horizontal». Esto supone que los costos y beneficios de esos servicios deben cuantificarse de tal modo que puedan determinarse los conjuntos selectivos y el escalonamiento apropiado. Los costos unitarios de un servicio determinado se pueden reducir si el servicio se combina con otros, y el efecto en la salud, la educación, la nutrición y la planificación de la familia se puede intensificar mediante esa combinación. Para algunos fines el «crecimiento equilibrado» es más económico, para otros es el ataque «desequilibrado»².

La existencia de vinculaciones puede conducir a secuencias reforzadoras. En el Gráfico 1 se ilustra cómo la educación influye en el estado de salud, por lo menos de dos maneras claras. Primera, el conocimiento de las prácticas higiénicas mejora la salud. En particular, la educación de las madres mejora la salud de sus hijos. Segunda, la educación que aumenta la productividad incrementa los recursos disponibles para satisfacer las necesidades básicas y mejorar el estado de salud. Las personas saludables, en especial los niños, tienen mayor capacidad de aprender, lo que refuerza el efecto de la educación en la salud y la productividad. Podría añadirse un seguro para la planificación de la familia: la mayor productividad y capacidad generadora de ingreso y la mejor educación estimulan la planificación familiar, ésta mejora la nutrición, la nutrición mejora la salud, y el mejor estado de salud modifica en sentido positivo las actitudes hacia la planificación de la familia. La índole acumulativa y recíproca de estos procesos muestra que las intervenciones de política tienen efectos multiplicadores.

² Estas cuestiones se examinan más ampliamente en el capítulo 6, con referencia a experiencias específicas.

El argumento general es que las políticas ejercen efectos directos e indirectos, algunas refuerzan el objetivo de la satisfacción de las necesidades básicas, otras lo frustran. Las políticas en materia de nutrición mejoran ésta, las políticas de salud, la salud, y las políticas de educación, la educación. Pero las políticas de nutrición también afectan a la salud y la educación, así como a la capacidad generadora de ingresos de los pobres, las políticas de salud afectan a la nutrición, la educación y la capacidad generadora de ingresos, y las políticas de educación afectan a la nutrición, la salud y la capacidad generadora de ingresos. También puede ocurrir que estas políticas y la productividad mejorada de los pobres contribuyan a los ingresos de los que están en mejor situación económica. Los prestamistas, empleadores, funcionarios públicos y compañías extranjeras pueden beneficiarse de esas mejoras, ya sea directa o indirectamente. Cada una de esas vinculaciones tiene una dimensión temporal, de modo que la mejor educación de los pobres puede conducir a una productividad más elevada y a que los empleadores perciban mayores ingresos, lo que a su vez puede producir más empleos para los pobres. Una estrategia plenamente articulada para satisfacer las necesidades básicas tendría que evaluar esos efectos indirectos y vinculaciones a través del tiempo y elaborar un conjunto de políticas a la luz del objetivo de la satisfacción de las necesidades básicas.

Tecnologías y administración

El costo de proveer a las necesidades básicas variará en amplia escala, la que dependerá de la tecnología. Esta, a su vez, dependerá del grado de iniciativa y dedicación locales, del monto y calidad de los factores de producción locales y de los materiales movilizados, de las actitudes culturales y de las instituciones sociales. El marco empresarial y administrativo para poner en práctica un programa de satisfacción de las necesidades básicas determina su viabilidad y costos. Se habla mucho acerca de la necesidad de participación y autoadministración. La cuestión importante, sin embargo, radica en cómo combinar la legislación, coordinación y recursos centrales con la adopción descentralizada de decisiones y la movilización de recursos locales (en especial los desempleados y la mano de obra de bajo costo) para lograr la combinación precisa que, en circunstancias específicas, fuera la más eficaz. La mira debe ser mantenerse adaptable a las necesidades locales, pero con poder central para contrarrestar a la *élite* local.

Los cálculos efectuados en el pasado para satisfacer una gama de necesidades determinada de manera independiente comenzaron a menudo contando el número de personas necesitadas y haciendo una estimación del costo de eliminar la deficiencia. El conteo fue erróneo con frecuencia debido a que la base de datos fue de calidad inferior y a que los estándares de lo que iba a suministrarse a menudo fueron mal elegidos. La factura resultante correspondiente a los «servicios necesarios» fue exorbitante y los intentos parciales de suministrarlos rara vez llegaron a los pobres. Al planificarse la satisfacción de las necesidades básicas deben establecerse estándares correctos y que tengan en cuenta

las amplias variaciones interpersonales e intertemporales de las necesidades humanas, debe prestarse atención a lo que puede permitirse pagar por el empleo de las tecnologías apropiadas, deben tenerse presentes los factores sociales y culturales, respetarse los valores indígenas, movilizar los recursos locales, y concentrarse en los procesos y secuencias que llenan las necesidades de los pobres. El enfoque de «cuenta, costo y entrega» tiene poco que contribuir a esto³. El tener en cuenta las variaciones individuales en las necesidades de energía, por ejemplo, reduce las deficiencias estimadas. Según ha mostrado P. V. Sukhatme, la incidencia de la desnutrición en la India llega al 25 por 100 en lo que se refiere a las zonas urbanas y al 15 por 100 con respecto a las zonas rurales, contra las estimaciones del 50 y el 40 por 100, respectivamente, formuladas por Dandekar y Rath con base en la línea de pobreza correspondiente a las necesidades medias⁴.

La tecnología y administración de proyectos para llenar las necesidades básicas de grupos menesterosos particulares presentan dificultades especiales, aparte de las que ya se encuentran en proyectos de desarrollo más convencionales, por seis razones, por lo menos, que se exponen a seguido:

- Tecnológicamente los métodos utilizados (por ejemplo, en el abastecimiento de agua y evacuación de desechos) tal vez tengan que ser adaptados o diseñados de manera especial para que lleguen a los grupos.
- Geográficamente los grupos vulnerables pueden encontrarse a una distancia remota de los centros de actividad económica, aumentando los problemas de transporte, comunicaciones y administración.
- Social y lingüísticamente los grupos pueden ser distintos de los que participan en la corriente principal de actividad económica.
- Políticamente los grupos pueden ser débiles y sin facilidad de expresión (los niños no tienen voto) y tener por lo tanto poco poder y poco acceso a él y escasa influencia en la asignación de recursos.
- Económicamente los grupos pueden estar fuera de la economía monetaria y, en consecuencia, no resultar afectados por las fuerzas de progreso económico.
- Los valores defendidos por estos grupos pueden ser diferentes de los que propugnan los planificadores y administradores, y la fijación de objetivos y la evaluación de los resultados de los proyectos tal vez tengan que seguir criterios que difieren de los adoptados en el resto de la economía.

³ La expresión «cuenta, costo y entrega» fue acuñada por Robert Cassen en un documento de referencia presentado a la Comisión Brandt.

⁴ P. V. Sukhatme, *Malnutrition and Poverty*, Conferencia en memoria de Ninth Lal Bahadur Shastri, 29 de enero de 1977 (Nueva Delhi: Instituto Indio de Investigación Agrícola, 1977), pág. 16, y V. M. Dandekar y Nilakantha Rath, *Poverty in India* (Nueva Delhi: Fundación Ford, 1970).

Tasas sociales de actualización y ponderación de la pobreza

Desde un punto de vista formal una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas puede presentarse de diferentes maneras. Primera, puede postularse una «función de asistencia social» en la que la asistencia es una función, digamos, del nivel y distribución del consumo privado y público, y entonces uno puede fijarse por mira maximizar esta «asistencia social», sujeta a la compulsión de que deben satisfacerse las necesidades básicas de todos.

Segunda, puede minimizarse el tiempo en que deben satisfacerse las necesidades básicas de todos. Esto produce el resultado poco juicioso de que incluso el consumo de los pobres debe contraerse al mínimo más escueto a fin de asegurar la inversión necesaria para elevar a todo el mundo a la línea de las necesidades básicas en el plazo más breve posible.

Tercera, el número de gentes a las que se eleva al nivel de las necesidades básicas puede maximizarse dentro de un período dado. La desventaja es que no se tiene en cuenta la magnitud de la deficiencia por debajo de las necesidades básicas de cualquier individuo dado. La manera de hacer frente a esta condición es comenzar elevando el consumo de los que se encuentran justo por debajo de la línea y ahondar gradualmente hasta que se agote el tiempo, dejando a los desventurados en su desventura.

Cuarta, después de definir un conjunto de necesidades básicas (con coeficientes fijos entre sus componentes) se puede maximizar el número de conjuntos producidos para una fecha determinada. Esta formulación descuida el acceso y la entrega y las interacciones entre diferentes componentes de las necesidades básicas.

Quinta, uno se puede adherir a una función convencional de utilidad, pero asignar ponderación adicional con objeto de minimizar el valor actual de la privación absoluta (definida como la satisfacción no sostenible de las necesidades básicas) en el curso del tiempo. En los métodos tercero, cuarto y quinto, la satisfacción de las «necesidades básicas» se puede intercambiar contra otros objetivos y se evita el absolutismo de los dos primeros métodos. La maximización a la antigua usanza del crecimiento⁵ es, interpretada literalmente, un objetivo absurdo, porque significaría un consumo mediano productivo mínimo y una inversión máxima hasta el día del juicio final, cuando se desencadene una orgía infinita de consumo.

Una característica distintiva del enfoque de la satisfacción de las necesidades mínimas es una elevada tasa social de actualización para el futuro cercano, lo que refleja la urgencia de satisfacer pronto las necesidades básicas, sujetas al mantenimiento indefinido de las satisfacciones alcanzadas. Una interpretación absolutista y extrema de la estrategia de la satisfacción de las necesidades básicas sería el segundo modelo, en que el objetivo consiste en minimizar el tiempo que se precisa para proporcionar a todo el mundo, sobre una base sos-

⁵ Como en Chenery y otros, *Redistribución con Crecimiento*, pág. 77.

tenible, el conjunto de bienes y servicios para satisfacer esas necesidades. Esto significaría aplicar restricciones muy draconianas a grupos de gentes a las que normalmente se considera como muy pobres. Todo excedente por encima del conjunto para satisfacer las necesidades básicas tendría que ser gravado con objeto de acumular el capital necesario para satisfacer con rapidez las necesidades básicas de todo el mundo. Esta interpretación también significaría una exclusión absoluta de la búsqueda de cualquier otro objetivo. No cabría esperar que gobierno alguno llevara adelante una política de esa índole, y con toda razón.

Otra característica que distingue al enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es la ponderación de las necesidades de los que se encuentran a diferentes distancias por debajo de un estándar dado. En enfoques anteriores simplemente se contaba el número de los que estaban por debajo de una línea definida de pobreza, sin establecer distinciones en los grados de privación entre ellos, o se asignaban ponderaciones diferentes al crecimiento del ingreso de diferentes decilas. A. K. Sen ha sugerido una medida ponderada de las deficiencias del ingreso por debajo de la línea de las necesidades básicas⁶. Clasifica el ingreso de los pobres y utiliza los valores de la clasificación como ponderaciones en las deficiencias del ingreso de las diferentes personas que figuran en la categoría de los pobres. Si hay m gentes con ingresos por debajo de la línea de las necesidades básicas, la deficiencia en el ingreso del más rico entre los pobres recibe una ponderación de 1, el segundo más rico tiene una ponderación de 2, y así sucesivamente, hasta terminar con una ponderación de m sobre la deficiencia del más pobre de los pobres. Esta medida tiene la virtud de ser sensible a la pauta exacta de las deficiencias en el ingreso de los pobres a partir de la línea de las necesidades básicas.

Pero dado que el ingreso es una guía inadecuada y sólo parcial de las necesidades básicas, es menester suplementar el anterior enfoque teniendo en cuenta de manera explícita qué bienes y servicios van a quién. De nuevo, Sen ha sugerido que el «producto j que va a una persona i puede considerarse que es un bien ij en sí mismo, no el mismo que igual producto que vaya a otra persona k , que ahora se considera que es un bien diferente, jk ... El enfoque puede, por supuesto, desposarse también con el que se ocupa de características como calorías, por oposición a productos específicos como arroz o panizo negro»⁷. De esta manera se asignarían ponderaciones no al ingreso sino a bienes y servicios específicos, o incluso al efecto ejercido en necesidades básicas especificadas.

⁶ A. K. Sen, «The Welfare Basis of Real Income Comparisons: A Survey», *Journal of Economic Literature*, vol. 17, n.º 1 (marzo de 1979), págs. 1-45; «Economic Development: Objectives and Obstacles», documento presentado en la Conferencia de investigación de las lecciones de la experiencia de China en materia de desarrollo para los países en desarrollo, patrocinada por el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y el Consejo Norteamericano de Sociedades Ilustradas, Comité Mixto sobre la China Contemporánea, San Juan, Puerto Rico, 1976, y *Poverty and Economic Development*, Segunda conferencia en memoria de Vikram Sarabhai, Ahmedabad, 5 de diciembre de 1976.

⁷ Sen, *Poverty and Economic Development*, pág. 21. El texto dice ik , pero esto debe ser una errata.

Un enfoque puro de la satisfacción de las necesidades básicas daría una ponderación cero a la satisfacción de las necesidades de los que se encuentran por encima de la línea de las necesidades básicas, hasta satisfacerse las necesidades de todos. Pero si este enfoque se considera como un elemento auxiliar de otras estrategias, la ponderación relativa que ha de asignarse al crecimiento del ingreso de los que se encuentran por encima de la línea de las necesidades básicas tiene que ser determinada por quienes formulan las políticas. En un enfoque puro de la satisfacción de las necesidades básicas, por ejemplo, se sacrificaría cualquier monto de acumulación de capital para necesidades no básicas, si el proceder así permitiera satisfacer las necesidades básicas de todos, con carácter sostenible, dentro de un período breve. Una estrategia mixta pudiera preferir dejar insatisfechas las necesidades básicas del 5 por 100, si el hacerlo así sostuviera el crecimiento del ingreso por encima de las necesidades básicas para el 95 por 100 restante.

Las políticas relacionadas con las necesidades básicas

Algunas veces se arguye que las necesidades básicas constituyen un concepto ideológico que oculta un llamado a la revolución⁸. Semejante interpretación errónea no puede justificarse histórica ni analíticamente. (Aun en el caso de que se justificara, para la revolución se necesitaría un «sistema de transmisión de servicios».) Es cierto que el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas apunta hacia acciones que van más allá de la transmisión de un conjunto de recursos básicos a los pobres e incluyen la movilización política. Es igualmente evidente la amplia variedad de regímenes políticos —como los del Japón, Israel, Costa Rica, Corea del Sur, Singapur, China, Yugoslavia, Sri Lanka y otros— que tienen las necesidades básicas satisfechas dentro de un plazo relativamente breve. Las opciones para el futuro son incluso más numerosas que las indicadas por la limitada experiencia de los últimos veinticinco años.

Por supuesto, el éxito de esos regímenes diferentes en cuanto a cubrir las necesidades básicas no se puede atribuir a que hayan inscrito en su bandera la cuestión de las necesidades básicas, pero sí comparten ciertas condiciones iniciales (como similitudes en la distribución de la tierra, sistemas de tenencia, y niveles de educación y salud), algunas de las cuales fueron en verdad establecidas después de una revolución, como en China y en Cuba, o de una guerra, como en Corea del Sur. También comparten políticas que brindan lecciones importantes a otros que tratan de satisfacer las necesidades básicas. El que comenzaran de una base en la que ya estaban satisfechas algunas necesidades básicas en cuanto a salud y educación es obvio que redujo el tiempo ne-

⁸ Otros han acusado a los abogados de la satisfacción de las necesidades básicas de conservadurismo extremo, de desear detener a los países en desarrollo en una etapa baja, pastoral, de desarrollo y de impedir reformas radicales.

cesario para llenar las necesidades básicas, tanto directa como indirectamente a través de su efecto en la calidad y motivación de la fuerza laboral.

Algunos países como la India, con su programa de «necesidades mínimas», y China adoptaron estrategias de satisfacción de las necesidades básicas antes de que la expresión llegara a ser popular. Si algunos regímenes han logrado llenar las necesidades básicas dentro de un período corto sin adoptar el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas como una política explícita, otros han aparentado estar de acuerdo con el objetivo sin lograr ponerlo en práctica. Las razones de esta disparidad entre lo que se dice y lo que se practica son, en fin de cuentas, de índole política. Hasta cierto punto (pudiera objetarse) los gobiernos carecen de conocimientos y de poder administrativo para llenar esas necesidades. Los programas de desarrollo rural son mucho más difíciles de administrar que los destinados a la *élite* urbana, aunque los mismos gobiernos son capaces a menudo de administrar programas complejos de restricción de las importaciones o de autorización de inversiones para proteger a los privilegiados. El descuido también podría explicarse en parte por el sistema de incentivos y la tecnología considerada esencial de una estrategia para el desarrollo. En otra parte de este libro se expone el argumento de que las necesidades administrativas de un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas son en verdad especiales y complejas. Pero ni las debilidades administrativas, ni los incentivos y la tecnología pueden explicar a cabalidad lo que en última instancia debe atribuirse a la ausencia de una base política. Las elevadas tasas de impuestos marginales, pagados por muy pocos, y la legislación sobre reforma agraria que sigue sin aplicarse son resultado no tanto de debilidades administrativas o de la creencia de que son necesarios los incentivos, como del hecho de que son los ricos quienes operan la maquinaria para su propio beneficio. El segundo supuesto de la estrategia del crecimiento —el de que los gobiernos en las sociedades en que el poder está concentrado no tienen interés en erradicar la pobreza— se aplica con igual fuerza al enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. No es la ignorancia la que ha impedido la puesta en práctica de programas para combatir la pobreza, ni incluso la falta de voluntad política, sino la ausencia de una base política⁹.

Si los fracasos de estrategias pasadas se deben a los intereses creados y a la obstrucción política de quienes saldrían perdiendo como consecuencia de la aplicación de un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, resulta esencial refrenar a esas fuerzas. En muchos regímenes los pobres se encuentran en débil posición negociadora y no constituyen un cuerpo electoral político. Pero las medidas para cubrir esas necesidades se pueden poner en práctica por una alianza reformista, de manera pacífica. Algunas de esas medidas, como la erradicación de las enfermedades transmisibles o la conservación de la

⁹ Srinivasan ha subrayado que las mismas limitaciones políticas e institucionales que impidieron que los beneficios del crecimiento llegaran a los pobres en alguna medida significativa también se aplican a las tentativas de proveer a la satisfacción de las necesidades básicas, y cita la experiencia de la India de planificar para llenar las necesidades mínimas. T. N. Srinivasan, «Development, Poverty and Basic Human Needs: Some Issues», *Food Research Institute Studies*, vol. 16, n.º 2 (1977), págs. 11-28.

paz social, redundan claramente en beneficio estrecho de los grupos dominantes. Otras benefician los intereses a largo plazo de algunos grupos que tendrían que movilizar apoyo en favor de la reforma gradual. En la Inglaterra del siglo XIX, los ricos rurales emprendían campañas contra los ricos urbanos en favor de leyes para las fábricas que mejoraban la situación de los pobres, en tanto que los ricos urbanos hacían campaña contra los ricos rurales para que se abrogaran las leyes que imponían fuertes gravámenes a la importación de cereales, que reducían el precio de los alimentos para los pobres. Los industriales y trabajadores urbanos pueden apoyar una reforma agraria que beneficie a los agricultores en pequeña escala y a los peones sin tierras, si promete más alimentos, lo cual beneficia a los dos grupos. Las concesiones a los pobres también pueden verse como una condición para la supervivencia de la clase gobernante.

Es posible que la movilización de las masas rurales y urbanas que se precisan para este enfoque pudieran iniciar un proceso revolucionario, que los iniciadores del proceso de movilización tal vez lamentarían. Las condiciones que hacen que esto sea susceptible de ocurrir y dar lugar a una democracia rural sobre un modelo pluralista hasta ahora casi no han sido objeto de atención.

Un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas demanda la descentralización a nivel de poblado y de distrito de modo que los planes se puedan adaptar a las variables condiciones locales y se puedan movilizar los esfuerzos de los pobres. Al mismo tiempo, tal descentralización a menudo concentra el poder en manos de la clase superior local, que bloquea las políticas que beneficiarían a los pobres. Por lo tanto, en interés de los pobres rurales la descentralización tiene que equilibrarse mediante la retención del poder en el gobierno central. No es una tarea fácil diseñar una estructura administrativa y política que sea a la vez descentralizada para tener adaptabilidad y flexibilidad y centralizada explícitamente para la protección de los pobres y de los políticamente débiles. Las organizaciones voluntarias también pueden aportar una contribución importante mediante el ofrecimiento de guía a los líderes locales acerca de las necesidades especiales de los pobres.

La conclusión principal de esta sección es que la política del gobierno no debe verse como si estuviera enteramente por encima de las fuerzas económicas y sociales, dirigiéndolas a la manera de guardianes platónicos, ni tampoco simplemente como la expresión del interés propio de la clase gobernante. Esa política misma es más bien una de las variables dependientes que se pueden modelar y mejorar por las otras variables del sistema social, en especial por coaliciones reformistas.

Los problemas de la transición

Una dificultad importante del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es que los esfuerzos por cubrirlas en un plazo breve, en una sociedad que previamente llevó adelante políticas relacionadas con necesidades no básicas, creará desequilibrio en varios mercados con repercusiones macroeconómicas. No es fácil cambiar con rapidez la estructura de producción, forjar es-

padas de necesidades no básicas transformándolas en arados de necesidades básicas, ni detener abruptamente la construcción de proyectos relacionados con necesidades no básicas.

Al darse nueva dirección a la demanda hacia bienes para la satisfacción de necesidades básicas en oferta inelástica (en especial alimentos, pero también otros bienes básicos), sus precios tenderán a elevarse y las importaciones tenderán a aumentar. La elasticidad ingreso de la demanda de alimentos entre los pobres puede elevarse hasta 0,7, en tanto que la elasticidad de la oferta a corto plazo de granos alimentarios es de alrededor de 0,1 ó 0,2. Al percatarse los receptores de los ingresos ahora más altos que están frustrándose las intenciones de la política, demandarán ingresos monetarios más elevados. Si esas demandas tienen éxito se intensificarán las presiones inflacionarias.

A medida que se reduce la demanda de bienes de lujo para necesidades no básicas, no es probable que bajen sus precios, pero se restringirá la producción y se incrementará el desempleo. No es probable que esos bienes de lujo encuentren mercados extranjeros, porque habrá habido la tendencia a producirlos a costos no competitivos al amparo de barreras proteccionistas. El país sufrirá el azote de una combinación de inflación de salarios y precios (posiblemente reforzada por el sistema financiero), desempleo y una crisis de balanza de pagos. El aumento en los precios de los alimentos puede ser particularmente penoso para los consumidores pobres de alimentos residentes en comunidades distantes y aisladas y para individuos vulnerables habitantes de comunidades comercializadas con vínculos de transporte y comunicaciones con los mercados.

La contracción de la demanda en el sector manufacturero existente y la reducción en la tasa de utilidades puede dar lugar a un colapso de la inversión privada. Los grupos de ingresos más altos, cuando vean amenazados sus intereses tratarán de sacar su capital fuera del país y los profesionales tal vez deseen marcharse. Los grupos descontentos pueden declararse en huelga y la oposición puede incluso organizar golpes de estado.

Estas perjudiciales repercusiones en la estabilidad, el empleo y la balanza de pagos pueden reducirse si el gobierno anuncia con claridad y firmeza las medidas que se propone adoptar (por ejemplo, la imposición de gravámenes a los ingresos más altos) y genera la confianza de que las cumplirá. Los efectos perjudiciales, como el colapso de la inversión privada y la fuga de capitales, tienen su origen en parte en la incertidumbre creada por el período de transición, y si se reduce esa incertidumbre los recursos se pueden volver a asignar con daño mínimo.

Dificultades como las enunciadas señalan la necesidad de contar con alguna administración de los suministros, análoga a la que se practica durante la transición de una época de paz a una economía de guerra. Hay consecuencias para la ayuda internacional cuando se lleva a cabo tal reorientación (lo que se examina en el capítulo 8), pero la economía política de la transición y los problemas políticos, administrativos e institucionales que ella plantea figuran entre las cuestiones más difíciles del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas.

Algunas cuestiones sin resolver

Es probable que el examen precedente haya hecho surgir muchas dudas en la mente del lector. Una cuestión que pudiera formularse es: ¿Quién va a determinar las necesidades básicas? ¿Es la propia gente, que puede preferir la diversión al pan, la televisión a la educación, o los refrescos, la cerveza y los cigarrillos al agua limpia y las zanahorias? ¿No sería muy arrogante estipular lo que la gente debe considerar como básico?

Hay pruebas contradictorias acerca de la conexión existente entre las elecciones hechas en realidad por los pobres y las necesidades básicas tal como han sido determinadas por especialistas en nutrición y doctores. Desde el estudio de Seebom Rowntree sobre la pobreza en York a principios de siglo, hasta un informe del Banco Mundial sobre los recursos humanos en el Brasil, se desprende con claridad que mucha gente, pese a tener ingreso suficiente para comprar los productos que la mantendría bien nutrida y saludable, en realidad gasta su dinero en otras cosas y por consiguiente padece¹⁰. Rowntree (pág. 86) se refirió a la «segunda pobreza», una condición en que «los ingresos serían suficientes para el mantenimiento de la eficiencia meramente física, si no fuera porque alguna porción de ellos es absorbida por otros gastos, ya sean útiles o inútiles», como el beber, los juegos de azar y la administración ineficiente del hogar. La segunda pobreza impidió a mucha gente satisfacer lo que él llamó un «estándar de necesidades humanas» de lo que lo hizo la pobreza primaria (es decir, ingresos insuficientes). De manera similar, las pruebas del Brasil muestran que la malnutrición es generalizada pese a ingresos que son suficientes para comprar los alimentos esenciales. También hay pruebas, por otra parte, de que algunas gentes muy pobres a menudo sacan buen provecho a sus gastos. Bien pudiera ser que las desviaciones van apareciendo a medida que la gente adquiere una mayor holgura económica y está sometida a las presiones de los anunciantes, del efecto de demostración y de la emulación.

Es difícil imaginar una sociedad cualquiera en la que los cinco sectores de necesidades básicas examinadas en este libro —nutrición, educación, salud, abrigo, agua y saneamiento— no estuvieran comprendidos en la definición de las necesidades básicas, aun en el caso de que los cinco sectores no necesitaran mejoramiento. Pero es posible que esas cinco necesidades básicas no coincidan con la lista de las necesidades básicas expresadas por la gente, la que probablemente daría alta prioridad a la seguridad personal, lo que conduciría a la demanda de mayor protección por la policía, prisiones más seguras, y así sucesivamente. La OIT considera el empleo como una necesidad básica, Sidney Webb incluiría el tiempo libre. En lugar prominente de la lista, como China reconoció en las seis garantías, figura un funeral decoroso, por el que la clase trabajadora de Inglaterra está dispuesta a pagar grandes primas de seguro. Otra necesidades a las que se asignaría alta prioridad son varias formas

¹⁰ B. Seebom Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life* (Londres: MacMillan, 1901), y Peter T. Knight y otros, «Brazil: Human Resources Special Report» (Washington, D. C.: Banco Mundial, 1979, mimeografiado).

de medicinas de patente y barbitúricos, televisión, la propiedad de la tierra para los campesinos, una gran boda, la gloria nacional y el placer sexual.

Tan pronto como se plantea la cuestión de quién determina las necesidades básicas, aparece otra ambigüedad en la literatura. ¿Las necesidades básicas se refieren a las condiciones para llevar una vida plena, prolongada y saludable, o a un conjunto de bienes y servicios especificados que se estima proporcionan la oportunidad para llenar esas condiciones? La realidad es que se sabe muy poco acerca de los vínculos causales entre la provisión de artículos específicos y el logro de una vida plena. Los ministerios de planificación, los organismos donantes y algunos intelectuales tienden a preferir el enfoque tecnocrático en el que el conjunto se especifica, se le asigna un costo y se entrega. Pero este enfoque no sólo es incompatible con el respeto por la autonomía humana, sino que es también ineficaz o muy costoso.

En el examen precedente se plantea el problema de la participación, concepto utilizado a veces como un lema, sin considerar con todo cuidado qué es lo que se da a entender precisamente. Primero, se tiene la cuestión del propósito de la participación: ¿Es satisfacción personal, enriquecimiento del trabajo, mayor eficiencia para mejorar los resultados o bajar los costos, desarrollo de la comunidad o la promoción de solidaridad? ¿Es un fin o un medio, y si es un medio, para qué fines? ¿Qué ocurre si hay conflictos entre esos objetivos? ¿Puede la participación abordar en forma eficaz las decisiones estratégicas, o incluso las de tipo empresarial tácticas?

Segundo, ¿qué forma debe asumir la participación? En una fábrica pudiera asumir la forma de codeterminación de política, consejos de trabajo, participación a nivel de taller, participación financiera o negociación colectiva. Podría incluso argüirse que el mercado es una forma de participación. En los proyectos relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas hay de igual manera muchas formas y tendría que especificarse con detalle cuál es apropiada y para qué objetivo. La participación tendría que encajarse en el aparato de la administración del desarrollo, con formulación descentralizada de decisiones apoyada por decisiones adoptadas a niveles intermedio y central. ¿Qué apoyo central se necesita para poner en ejecución la participación? ¿Hay justificación en favor de la acción central para contrarrestar la autodeterminación local, si actúa en contra los intereses de los pobres debido a que miembros poderosos de la comunidad local se han hecho cargo del aparato?

Tercero, ¿cuál es la relación entre la participación y las instituciones democráticas? El estado corporativo bajo varias formas de fascismo alentó la participación de grupos organizados de empleadores, trabajadores y agricultores, y se dice que Tito y otros dictadores socialistas tomaron de Mussolini la idea de las empresas autoadministradoras. China ha practicado la participación en masa en gran escala. La participación se puede utilizar para hacer a un lado a los miembros electos del parlamento y puede ser sumamente antidemocrática. La devolución de decisiones importantes a los organismos locales puede significar entregar el poder a miembros del círculo selecto de poder local que oprimen a los pobres. La formulación central de decisiones a menudo proporciona salvaguardias para los intereses de los pobres.

Cuarto, los «representantes» de grupos organizados normalmente son más ambiciosos, más dados a hablar, más capaces, mejor instruidos y, a menudo, más desahogados económicamente que la gente a la que representan. Seméjantes líderes tan poco representativos puede que carezcan de capacidad para identificar las necesidades y aspiraciones locales, y no está claro en absoluto el que deban de ser ellos quienes formulen la prioridad y contenido de las necesidades básicas. Tampoco está claro cómo han de evitarse los peligros gemelos de los mandatos de la *élite* o el despertar de conciencia desde arriba y la falta de expresión articulada de las necesidades básicas desde abajo.

Quinto, ¿cuándo tiene derecho la gente a participar en decisiones importantes que afectan a sus vidas? «Si cuatro hombres proponen matrimonio a una mujer, la decisión de ésta acerca de con cuál de ellos, o con ninguno, ha de casarse afecta en grado importante a cada una de las vidas de esas cuatro personas, a su propia vida, y a las vidas de cualesquiera otras personas que deseen casarse con alguno de estos hombres, y así sucesivamente»¹¹. Sin embargo, nadie propondría que todas esas personas deberían votar para decidir con quién debería casarse la mujer. Determinados derechos fijan límites a la participación, por muy importante que pueda ser la decisión para los excluidos. A la luz de esas cuestiones es preferible especificar en detalle la estructura administrativa necesaria para la ejecución eficiente de un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas.

Otra esfera de duda se relaciona con la posibilidad de que por lo menos una de las objeciones puestas al enfoque del crecimiento también se pueda aplicar al enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Puede convenirse en que los efectos del crecimiento no se filtran, o que sólo lo hacen de manera lenta o en la que no se puede confiar, y en que no es necesario mantener deprimido el consumo del pobre durante un período largo a fin de acumular el capital suficiente para cubrir las necesidades de los pobres. Pero si los gobiernos muestran resistencia a distribuir ampliamente los frutos del crecimiento, ¿no es probable que se resistan a llenar las necesidades básicas? Por supuesto, eliminar la pobreza absoluta es diferente de promover la igualdad, y el cubrir las necesidades básicas de los pobres —alimentar al hambriento, vestir al desnudo y aliviar al enfermo— tiene un atractivo mucho más vigoroso que las políticas igualitarias. Las políticas relacionadas con las necesidades básicas no tienen porqué herir los intereses de los ricos en la forma en que lo hace la redistribución. Y es más fácil poner en práctica esas políticas en una fase temprana de desarrollo que más tarde, cuando el crecimiento concentrado ha creado intereses poderosos. Pero podría objetarse que la puesta en práctica radical de un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas está sujeta a tropezar con los mismos obstáculos e inhibiciones que las políticas de redistribución.

Esto plantea la cuestión de si un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas demanda una estrategia radical o incluso revolucionaria, o si es me-

¹¹ Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* (Nueva York: Basic Books, 1974), pág. 269.

ramente un paliativo. Los que creen esto último dicen que ataca los síntomas en lugar de las causas. Puede argüirse que los paliativos pueden ser lo mejor que se puede lograr y que la alternativa no es una reforma más radical, sino el no hacer nada en absoluto en favor de los pobres.

Cabe oponer dos objeciones a ese argumento. Primera, a menos que se pueda sostener el paliativo, puede socavar la posibilidad de continuar el alivio y preparar el terreno para peores problemas más tarde. Segunda, las políticas para poner en práctica los paliativos pueden excluir otros cambios que erradicarían la pobreza de manera más eficiente y duradera. Las mejoras que no son ambiguas según los criterios de la economía de asistencia social pueden impedir otras mejoras en la distribución del ingreso y la asignación de factores, que hubieran sido mejores todavía.

Carlos Marx dijo: «Los filósofos han *interpretado* al mundo de diversas maneras; la cuestión, sin embargo, es *cambiarlo*»¹². Y Albert Hirschman ha examinado la relación entre el avance en nuestra comprensión de un problema y en nuestra motivación para abordarlo. Al abordar las necesidades básicas la cuestión es si nuestro deseo de cambiar el mundo no ha echado a correr adelantándose a nuestra interpretación y comprensión correctas. «El rezago de la comprensión detrás de la motivación es probable que contribuya a una elevada incidencia de errores y fracasos en las actividades de resolución de problemas y por ende a un sendero más frustrante hacia el desarrollo que aquel» en que la comprensión adelanta a la motivación¹³.

Los lectores con juicio crítico pudieran pensar que la satisfacción de las necesidades básicas como objetivo no se presta a controversias, y que los enfoques, políticas o estrategias que da a entender la expresión no son diferentes de los del «crecimiento con equidad», o «crecimiento con alivio de la pobreza», o de la «redistribución con crecimiento». En realidad, muchos de los arquitectos de las realizaciones con éxito citadas en este libro se quedarían sorprendidos si se les dijera que habían llevado adelante un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Otros críticos pudieran decir que incluso en los países más ricos no están satisfechas las necesidades básicas de muchos, y que no sabemos cómo atacar y erradicar la pobreza.

También se pudiera decir que el obstáculo no es la falta de comprensión sino de motivación por parte de quienes están en el poder. ¿Es estupidez o codicia, ignorancia o «falta de voluntad política» (o falta de base política) lo que impide la erradicación de la pobreza? En capítulos ulteriores se proyectará cierta luz sobre estas cuestiones perennes, sin darles una respuesta definitiva.

Otro problemá sin resolver es el de la relación existente entre la satisfacción de las necesidades básicas como un fin en sí mismo y como instrumento para el desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos. El argumento que se expone en este libro es que el desarrollo humano es, por encima de to-

¹² «Theses on Feuerbach», en Carlos Marx y Federico Engels, *Selected Works* (Moscú: Editorial en Idiomas Extranjeros, 1958), pág. 405.

¹³ Albert O. Hirschman, *Journeys Towards Progress* (Nueva York: Twentieth Century Fund, 1963), págs. 237-38.

do, bueno en sí mismo. Si se acepta como deseable el consumo de radios, bicicletas, aparatos de televisión y cerveza, no hay razón para no aceptar la mejor salud y educación como igualmente deseables, por lo menos. El desarrollo de los recursos humanos no sólo es deseable en sí mismo, sino que también aumenta la productividad y baja la reproductividad. Así, los aspectos de consumo y los aspectos de inversión en el desarrollo de recursos humanos se refuerzan entre sí. ¿Por qué, entonces, quienes desarrollan los recursos humanos y hacen hincapié en la productividad y los humanitarios que destacan el valor intrínseco del desarrollo humano no han de estar aliados en lugar de reñidos, como lo están con tanta frecuencia? Si se muestra, por ejemplo, que la educación es productiva, así como buena por derecho propio, ¿no deben los educadores abrazar a los economistas y considerar sus argumentos como refuerzo para justificar el que se gaste más en educación? Y lo mismo cabe decir en lo que se refiere a la salud y a otras formas de gasto social.

Desafortunadamente no se puede establecer con tanta facilidad una armonía de intereses entre quienes desarrollan los recursos humanos y los humanitarios. Tienen que hacerse elecciones y éstas se encuentran expuestas a depender de si la preocupación suprema es el humanitarismo o la productividad. Pueden surgir conflictos con respecto a los beneficiarios y al contenido del desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos.

Primero, algunos seres humanos no son, y no lo serán nunca, miembros de la fuerza laboral: las personas de edad avanzada, los incapacitados y los enfermos de manera permanente. ¿Van a ser estas personas no susceptibles de empleo las beneficiarias de un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas? Se ha argüido que los recursos dedicados a este grupo también ejercen un efecto positivo en la producción y negativo en la reproducción. Si un motivo importante para tener hijos es contar con sostén en la ancianidad o cuando llegan los achaques de la edad, el contraer el compromiso social de cuidar de los ancianos y los achacosos eliminará ese motivo y reducirá el tamaño de la familia que se desea. Aparte, sin embargo, de tales posibles traslados, existe un conflicto claro entre los que harían hincapié exclusivamente en la productividad y los que atribuirían importancia especial al aspecto humano.

Segundo, deben hacerse elecciones acerca del contenido de la inversión en capital humano. ¿Debe ser general la educación, a fin de dar acceso al acervo de civilización humana, o debe ser técnica con objeto de mejorar las aptitudes de trabajo? ¿Debe ser liberal o científica, pura o aplicada? ¿Debe ser estructurada o sin estructurar, en instituciones o en el lugar de trabajo? Es probable que estas varias formas sean diferentes en su conveniencia intrínseca y en sus consecuencias para la producción. Incluso quien desarrolla el potencial humano con la orientación más estrecha hacia la productividad tendrá que admitir que la educación no debe estar identificada únicamente con la escolaridad, y la salud no solamente con los servicios médicos (los gastos en servicios de salud son más a menudo medidas de la salud de los servicios de salud que de la salud de la gente). Sería una suerte extraña, sin embargo, que la clase de educación deseada por los educadores humanitarios fuera precisamente la misma que la deseada por los proponentes del crecimiento económico.

Tercero, puede haber diferencias en el horizonte cronológico. La proporción de recursos dedicados a la educación primaria, secundaria y terciaria, y la elección de educar a niños, jóvenes o adultos están dictadas en parte por las relaciones técnicas. Es necesario capacitar a maestros y educadores incluso si el interés principal se pone en la educación primaria, y es necesario instruir a los padres si se quieren evitar las elevadas tasas de deserción de las escuelas primarias. Pero la elección también está determinada en parte por un horizonte cronológico diferente: el de si la meta primaria es mejorar la fuerza laboral existente o, a través de la inversión en los niños, la fuerza laboral futura.

Cuarto, el tratamiento de la inversión humana en un grupo particular diferirá según que el interés principal se ponga en el desarrollo de seres humanos autónomos o en la contribución de éstos al incremento de la producción. En la educación de la mujer tenderán a surgir conflictos entre los que insisten en la libertad de elección de la mujer —su necesidad de tener más oportunidades de ganar ingreso y la igualdad con el hombre en remuneración y acceso a empleos— y los que atribuyen más importancia a que haya mejores servicios en el hogar y la familia, como nutrición e higiene mejoradas para los niños. Las repercusiones para la lactancia, por ejemplo, son muy diferentes en los dos enfoques. Los alegatos del movimiento de liberación de la mujer están en conflicto con los argumentos de los que piden el mejoramiento de las funciones específicamente femeninas de esposa y madre.

Debe llegarse a la conclusión, por lo tanto, de que un enfoque puro de la satisfacción de las necesidades básicas puede estar en pugna con un enfoque de la productividad y el crecimiento, aunque los dos pueden superponerse en algunos campos.

También se prestan a la crítica los métodos empleados para mostrar que la inversión en capital humano ejerce efectos favorables en el crecimiento económico. Los ejercicios econométricos por los que se establecen correlaciones entre indicadores sociales y humanos, como la esperanza de vida, el analfabetismo y la mortalidad infantil por una parte, y las tasas de crecimiento, por la otra, no dan pista alguna en cuanto a las relaciones causales. Los niveles buenos de nutrición están relacionados con los ingresos más altos y éstos guardan relación con las tasas más elevadas de crecimiento del PNB, pero sería engañoso llegar a la conclusión de que la mejor nutrición contribuye, por lo tanto, al crecimiento económico más rápido. Los microestudios del efecto de la inversión en el ser humano en la productividad de éste no son concluyentes, porque el éxito de un grupo puede obtenerse a costa de otros grupos que no figuran en el mapa del estudio. Por consiguiente, aumentar los ingresos monetarios de algunos miembros del 30 por 100 más pobre puede impulsar hacia arriba el precio de los alimentos y de ese modo empobrecer más al resto. Sin embargo, la combinación de estudios econométricos y de microestudios ofrece una justificación persuasiva en favor del desarrollo humano como una influencia en la productividad y el crecimiento.

La búsqueda de un criterio normativo adecuado

PARA PONER EN PRÁCTICA UN ENFOQUE DE LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS se precisa un sistema de vigilancia de que se llenan las necesidades humanas básicas. Se han desarrollado indicadores económicos muy sofisticados, pero los indicadores humanos y sociales que demanda un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas son primitivos todavía.

Desde que los economistas han tratado de abordar los problemas del desarrollo, los principales patrones para medir el desarrollo económico han sido el PNB, sus componentes y su crecimiento. Pese a los numerosos problemas que presenta la contabilidad nacional en los países en desarrollo, las cuentas nacionales han continuado siendo el marco principal para las deliberaciones sobre el crecimiento, las asignaciones entre la inversión, el consumo y el ahorro y la influencia relativa de los varios sectores en el valor total agregado. El PNB per cápita se acepta en forma generalizada como el mejor indicador por sí solo del desarrollo, tanto desde el punto de vista histórico como para comparaciones internacionales.

La utilización de la contabilidad nacional fue inspirada por la atención prestada por los economistas a los amplios agregados de la economía keynesiana, que en sí misma fue una influencia de mucho alcance en el pensamiento económico del decenio de 1950, cuando los países menos adelantados comenzaron a ser objeto de la atención general. A través de un sistema de ponderaciones basado en los precios de mercado o los costos de factores, la contabilidad nacional sirvió para integrar partidas tan dispares como la agricultura y la producción industrial, la inversión, el consumo y los servicios gubernamentales. En realidad, la contabilidad del ingreso nacional fue un instrumento de análisis que otros científicos sociales vieron en ocasiones con no poca envidia. El acentuado énfasis en la utilización del PNB o del PNB per cápita, y sus tasas de crecimiento como pruebas principales del rendimiento (no como el objetivo, normalmente) de la asistencia social o el desarrollo fue objeto de ataques por las razones expuestas en el capítulo 1.

El interés se ha desplazado ahora a la erradicación de la pobreza absoluta, concentrándose en particular en las necesidades humanas básicas. Las necesidades de nutrición, educación, salud y abrigo se pueden satisfacer ahora mediante varias combinaciones de políticas para promover el crecimiento, redistribuir los bienes y el ingreso, reestructura la producción y reducir el crecimiento

de la población. La composición de la producción y de sus beneficiarios han llegado a ser más significativas que los índices de producción total o de la distribución del ingreso. Este nuevo énfasis en satisfacer las necesidades humanas básicas exige un indicador, o un conjunto de indicadores, que puedan utilizarse para juzgar y medir la privación y para iniciar y vigilar políticas dirigidas hacia su alivio y erradicación.

Los problemas inherentes a la utilización del PNB como medida del bienestar social se han reconocido casi desde la creación de la contabilidad del ingreso nacional. En este capítulo se identifican y examinan cuatro enfoques diferentes del problema de la medición: 1) introducción de ajustes al PNB, en virtud de los cuales se modifican los conceptos estándar de la contabilidad del ingreso nacional a fin de captar algunos de los aspectos de asistencia social del desarrollo y de mejorar la comparabilidad internacional; 2) indicadores sociales, que tratan de definir medidas no monetarias de progreso social; 3) los sistemas relacionados de contabilidad social, que tratan de proporcionar un marco de organización para algunos de los indicadores sociales, y 4) la elaboración de índices compuestos que combinan varios indicadores sociales en un solo índice de desarrollo humano y social o de la «calidad de la vida». Además de esos cuatro enfoques amplios, se han hecho esfuerzos por diseñar una medida adecuada de la distribución del ingreso y por contar el número de personas que viven por debajo de una línea definida de pobreza. Esto es lo que se examina de manera breve en la sección siguiente. Sin embargo, la extensa literatura publicada acerca de este tema podría justificar un examen por separado¹.

Introducción de ajustes a la medida del PNB

Pese a la abrumadora atención prestada al crecimiento, las deficiencias del PNB per cápita como indicador del desarrollo económico se pusieron de manifiesto para muchas personas, incluso durante los primeros años. Pigou señaló en 1920 que el bienestar económico comprende no sólo el ingreso nacional per cápita, sino también su distribución y el grado de su estabilidad de fluctuación en el curso del tiempo². Los problemas de medición se hicieron evidentes al tratar de hacer comparaciones entre países del PNB per cápita. Parte del problema se deriva del hecho de que los tipos de cambio oficial no miden el poder adquisitivo interno relativo, ya que una gran porción del PNB comercializado no entra en el comercio mundial. Además, las políticas comerciales

¹ Un quinto método consistiría en entrevistar a una muestra de personas y pedir a cada una de ellas que se situara en una escala de felicidad o de necesidades básicas entre, por ejemplo, cero y diez, y que dijera si sus necesidades básicas estaban satisfaciéndose en medida más adecuada que en alguna otra fecha especificada en el pasado. Pero este tipo de encuesta es todavía rudimentario y no proporciona el tipo de información necesario para observar un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas.

² A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 1.^a ed. (Londres: MacMillan, 1920).

crean distorsiones a menudo en los tipos de cambio nominales, de modo que no reflejan el valor verdadero ni siquiera de aquella porción del PNB que se comercializa.

Clark fue el primero en tratar de transformar las cuentas nacionales mediante la utilización de paridades de poder adquisitivo³. Esto significa medir la producción de cada país a un nivel común de precios, usualmente precios internacionales. El trabajo más reciente y completo sobre las paridades de poder adquisitivo ha sido emprendido por Kravis y otros⁴. Los resultados de esa investigación indican que el PNB de la India, por ejemplo, debe ser ajustado hacia arriba por un factor de 3,5, en tanto que el de la mayoría de otros países se ajustaría en un margen un tanto más pequeño. Incluso esos tipos de margen, sin embargo, no pueden eliminar todos los problemas de comparar el PNB entre países. Por ejemplo, las condiciones climáticas pueden exigir mayores gastos en prendas de vestir y vivienda en las zonas más templadas del mundo, en tanto que las zonas tropicales secas demandan más gastos en riego y control de enfermedades. Las evaluaciones de elementos no comerciables, en particular servicios públicos y otros, resultan difíciles y están sujetas a problemas conceptuales. Además, se necesita realizar mucho trabajo para cubrir cientos de bienes y servicios a fin de hacer una estimación exacta de las paridades de poder adquisitivo. A menos que se desarrolle un método abreviado o un enfoque de información reducida, sería difícil hacer uso amplio de este método.

Nordhaus y Tobin trataron de ajustar el PNB a fin de que fuera una mejor medida del bienestar económico (MBE)⁵. Restaron del PNB una deducción por concepto de gastos de defensa y otras «necesidades lamentables» como las «incomodidades» de la urbanización (contaminación, congestión y delincuencia), y agregaron una estimación del valor del tiempo libre y los servicios de bienes de consumo duraderos. Al mismo tiempo, Nordhaus y Tobin reclasificaron los gastos de salud y educación como inversión, en lugar de consumo. El resultado final produjo una MBE correspondiente a los Estados Unidos que fue alrededor de dos veces mayor que el PNB, debido principalmente al elevado valor imputado al tiempo libre (cuya medida plantea grandes dificultades) y a otras actividades ajenas al mercado. La tasa de crecimiento de la MBE para los Estados Unidos entre 1929 y 1965 fue un tanto más baja que la correspondiente al PNB, debido sobre todo a que el mayor valor del tiempo libre y de las actividades ajenas al mercado en el año base redujeron la tasa proporcional de crecimiento, y en parte a causa del crecimiento de los gastos de defensa y de las incomodidades urbanas. Denison y otros han criticado este en-

³ Colin Clark, *Conditions of Economic Progress*, 3.^a ed. (Londres: MacMillan, 1951).

⁴ Irving B. Kravis, Zoltan Kenessey, Alan Heston y Robert Summers, *A System of International Comparisons of Gross Products and Purchasing Power* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1975), e Irving B. Kravis, Alan Heston y Robert Summers, *International Comparisons of Real Product and Purchasing Power* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1978).

⁵ William D. Nordhaus y James Tobin, «Is Growth Obsolete?», en *Economic Growth* (Nueva York: Columbia University Press para NBER, 1972); véase también el trabajo de Wilfred Beckerman, *Two Cheers for the Affluent Society* (Nueva York: St. Martin's Press, 1974), cap. 4.

foque en razón de que nunca se tuvo el propósito de que el PNB sirviera para medir el bienestar y de que los intentos por ajustarlo no hacen más que confundir el concepto⁶.

Los ajustes al PNB podrían incorporar algunas de las partidas captadas por los indicadores sociales. Así, podrían tener en cuenta la esperanza de vida utilizando los ingresos ganados durante la vida en lugar del ingreso anual per cápita o, formulado de manera más cruda, el producto del ingreso medio per cápita y la esperanza de vida. Los beneficios de la alfabetización para el consumo se podrían tener en cuenta imputando los valores de los servicios de educación como un bien de consumo duradero. (Los beneficios de la alfabetización como un bien de consumo duradero ya se muestran en forma de una productividad más elevada.) La distribución se podría tener en cuenta tomando la mediana o el modo en lugar del ingreso medio, que da una ponderación excesiva a los pocos muy ricos, o bien multiplicando el ingreso medio por 1 menos el coeficiente de Gini⁷.

Encierra ciertas dificultades la utilización de las correcciones Nordhaus-Tobin para indicar la satisfacción de las necesidades básicas. Las «necesidades lamentables» se restan del PNB porque «no vemos que haya efecto directo de los gastos de defensa en el bienestar económico de la unidad familiar. Ningún país razonable (ni unidad familiar) compra “defensa nacional” por consideración a ella. Si no hubiera guerra o riesgo de guerra, no habría necesidad de efectuar gastos de defensa y nadie estaría peor sin ellos». Pero un razonamiento similar podría aplicarse a los componentes de las necesidades básicas. Los servicios médicos de enfermeras, doctores y hospitales no se desean por consideración a ellos. Si no hubiera enfermedades ni accidentes, tampoco habría necesidad de realizar esos gastos. Lo mismo cabe decir del alojamiento contra el frío, del alcantarillado y tal vez de la alfabetización. Incluso los alimentos para la gente desnutrida o malnutrida son esenciales para impedir el hambre, las enfermedades o la muerte. Una aplicación lógicamente coherente del principio Nordhaus-Tobin incluiría en el ingreso nacional sólo aquellas partidas que no se necesitan en realidad, las cosas no esenciales y los adornos. Esta conclusión paradójica sería contraria al juicio de los que desean *excluir* todos los lujos frívolos de las cuentas del ingreso nacional⁸.

Si fuera posible establecer una distinción precisa entre «buenos», «malos» y «antimalos», se podrían deducir del ingreso nacional todos los «antimalos»: los gastos en defensa para combatir a los «malos» generados por enemigos potenciales, los gastos en calefacción, alojamiento y medicinas para contrarres-

⁶ Edward F. Denison, «Welfare Measurement and the GNP», *Survey of Current Business*, vol. 51, n.º 1 (enero de 1971), págs. 13-16.

⁷ Véase A. K. Sen, «Economic Development: Objectives and Obstacles», documento presentado en la Conferencia de investigación de las lecciones de la experiencia de China en materia de desarrollo para los países en desarrollo, patrocinada por el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y el Consejo Norteamericano de Sociedades Ilustradas, Comité Mixto sobre la China Contemporánea, San Juan, Puerto Rico, 1976.

⁸ Dado que en ausencia de deseos y necesidades no serían necesarios los bienes para satisfacerlos, el ingreso nacional pudiera ser cero por definición, si esta manera de razonar se llevara a su conclusión lógica.

tar a los «malos» generados por la naturaleza, esto es, la definición más estrecha de las necesidades básicas, y los gastos para contrarrestar a los «malos» generados por el propio sistema económico interno, que crea «artificialmente» necesidades a través de la publicidad, las presiones sociales y la contaminación industrial. En realidad, no es posible establecer una distinción entre necesidades buenas y malas creadas artificialmente sin introducir juicios de valor: el deseo de gozar de los libros, del arte y la música también es creado de manera artificial. Tampoco es posible distinguir entre «antimalos» (la necesidad de desodorantes, o de champú para combatir la caspa, creada por el temor al ostracismo social) y los «buenos» (la necesidad de literatura creada por el deseo de participar en la vida cultural de la sociedad).

Los ajustes al PNB para tener en cuenta los juicios de valor sobre distribución se pueden hacer mediante la ponderación de los diferentes componentes del ingreso nacional según quien los reciba. Esa redefinición, sin embargo, eliminaría la distinción existente entre el ingreso nacional y su distribución. Kuznets, Ahluwalia y Chenery han sugerido que la tasa de crecimiento del PNB es en sí un indicador engañoso del desarrollo, toda vez que está fuertemente ponderada por las proporciones del ingreso de los ricos⁹. Un crecimiento del 10 por 100 en los ingresos del 20 por 100 más rico de la población ejercerá un efecto mayor en la tasa de crecimiento agregado que un crecimiento del 10 por 100 en los ingresos del 20 por 100 más pobre de la población. Sugieren ya sea la ponderación igual de cada decila de los receptores de ingresos o bien la introducción de «ponderaciones de pobreza», que harían recaer más peso en el crecimiento de los ingresos del 40 por 100 más pobre. El resultado es una tasa revisada de crecimiento agregado que tiene en cuenta las diferencias y los cambios en la distribución del ingreso.

Otro enfoque simplemente utilizaría el nivel absoluto de ingreso del 40 por 100 más pobre como indicador apropiado de la satisfacción de las necesidades básicas. Esta medida tiene la ventaja de que desplaza el foco de atención de la distribución del ingreso, tema políticamente delicado en muchos países, hacia el nivel de vida de los pobres. El progreso en cuanto a reducir la pobreza se puede juzgar, sin embargo, sólo si se puede comparar el nivel de ingreso de los pobres con algún mínimo estándar que constituya una línea de pobreza. Un enfoque común consiste en calcular el costo de una dieta «mínima» equilibrada desde el punto de vista nutritivo para una persona «corriente» y después calcular la relación entre los gastos alimentarios y los totales. Los costos de la dieta se multiplican por el recíproco de esa relación a fin de tener en cuenta los gastos en artículos no alimentarios. Aquellas familias o personas cuyo ingreso es insuficiente para cubrir esos gastos mínimos se juzga que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y en el grupo de pobreza considerado como objetivo.

⁹ Simon Kuznets, «Problems in Comparing Recent Growth Rates for Developed and Less Developed Countries», *Economic Development and Cultural Change*, vol. 20, n.º 2 (enero de 1972), págs. 185-209, y Montek S. Ahluwalia y Hollis Chenery, «The Economic Framework», en Hollis Chenery y otros, *Redistribución con Crecimiento* (Madrid: Editorial Tecnos, 1976), págs. 65-80.

Entre las numerosas deficiencias de este enfoque cabe señalar que en el examen del ingreso de la familia y de su consumo de alimentos se pasa por alto el importante problema de la distribución de alimentos y otras comodidades, tanto entre diferentes familias situadas por debajo de la línea de pobreza y dentro de la misma familia. En muchos países las mujeres (que tal vez trabajan en forma más ardua que los hombres) y los niños reciben menos que la cantidad adecuada de alimentos, aunque el consumo total de la familia se puede juzgar «adecuado». Las medidas de la línea de pobreza no tienen en cuenta hasta qué punto por debajo de la línea pueden encontrarse las familias, ni tampoco muestran las mejoras que tienen lugar por debajo de esa línea. Indican que se ha encontrado una «solución» para aquellos a los que se ha llevado justo arriba de la línea. Por consiguiente, ocultan los esfuerzos que se precisan para reducir la pobreza. Sen ha propuesto que se haga la ponderación de individuos partiéndose de la base de hasta qué punto quedan por debajo de la línea de pobreza, sugerencia que combina los enfoques de la línea de pobreza y de la distribución del ingreso ¹⁰.

Además, es difícil definir una dieta adecuada desde el punto de vista nutricional toda vez que las necesidades calóricas varían con el clima, peso del cuerpo, actividad, estatura, edad y otros factores, y aun para las mismas condiciones entre personas y para la misma persona en las mismas condiciones de un día para otro. Las encuestas del ingreso de la unidad familiar muestran en general que numerosas familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza podrían consumir una dieta adecuada comprando diferentes conjuntos de alimentos, pero los más nutritivos de los que se tienen disponibles se rechazan por razones de gusto, variedad, hábito y otras. Familias que viven por debajo de la línea de pobreza a menudo gastan en artículos que no son básicos, como bebidas y diversiones. Incluso con un ingreso por encima de la línea de pobreza, es posible que una familia no pueda comprar los bienes y servicios esenciales (como salud, educación y agua) que son escasos o están controlados por el sector público. Puede que tenga que depender de opciones menos eficientes y más costosas, como curanderos tradicionales, entregas de agua privada, o escuelas privadas. La importancia del sector público en esos campos se deriva del punto de vista de que esos bienes y servicios satisfacen «necesidades preferentes», es decir, el gobierno las juzga más importantes de lo que los consumidores juzgan que lo son, y también se deriva de las «economías externas»: los beneficios los percibe no sólo el consumidor individual sino también los demás. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas tiene su origen, de hecho, en la experiencia de que elevar el ingreso sólo es insuficiente debido a ineficiencias en la modalidad de consumo de los pobres y a la falta de algunos bienes y servicios esenciales. Por lo tanto, cualquier medida del ingreso de pobreza, por mucho que sea el cuidado con que se haya obtenido, será insuficiente para medir las necesidades básicas.

¹⁰ A. K. Sen, «Poverty, Inequality and Unemployment», *Economic and Political Weekly*, vol. 8, n.º especial 31-33 (agosto de 1973), reimpreso como «Poverty: An Ordinal Approach to Measurement», *Econometrica*, vol. 44, n.º 2 (marzo de 1976), y *Poverty and Economic Development*, segunda Conferencia en memoria de Vikram Sarabhai, Ahmedabad, 5 de diciembre de 1976.

Dos preguntas finales son si la línea de pobreza debe moverse hacia arriba con el incremento del ingreso medio, y si el número o la proporción de los pobres que se encuentran por debajo de la línea es el mismo o es un grupo cambiante de personas.

Indicadores sociales

Otro enfoque es elaborar mejores indicadores del desarrollo humano, social y económico que cubran aspectos no reflejados en la mayoría de las medidas basadas en el ingreso. Estos llamados indicadores sociales tratan de medir el desarrollo de la salud, nutrición, vivienda, distribución del ingreso y otros factores culturales y sociales. Varios organismos —entre ellos las Naciones Unidas, la OCDE, la AID y la UNESCO— han dedicado mucho trabajo en la compilación de una serie de indicadores sociales ¹¹.

Los indicadores sociales son más útiles en las comparaciones entre países representativos, toda vez que evitan los problemas de los tipos de cambio y la valoración. Pero la base estadística para comparar esos indicadores entre países en el curso del tiempo sigue siendo muy endeble. Las cifras son poco fidedignas a menudo y no son comparables debido a que se utilizan diferentes definiciones. Muchos datos se basan en estudios de muestras limitadas o en otros métodos sumamente imprecisos de recopilación de datos. Las diferencias observadas en los indicadores sociales entre países a menudo reflejan esas variaciones estadísticas y de definición en lugar de diferencias reales en el desarrollo social. Pero esto constituye una incitación a recopilar datos mejores y más comparables.

Aunque el mecanismo de fijación de precios se utiliza para combinar partidas heterogéneas en las cuentas nacionales, no hay un medio obvio de combinar diferentes indicadores sociales. Por consiguiente, surgen problemas para absorber el contenido de un gran número de indicadores socioeconómicos y tratar de extraer conclusiones generales. Además, el movimiento para elaborar indicadores sociales ha carecido de un sentido claro de finalidad. El propio término «indicadores sociales» abarca de manera muy floja toda una gama de indicadores humanos, económicos, sociales, culturales y políticos. La necesidad de suplementar el PNB como un indicador del desarrollo económico ha llegado a confundirse con la búsqueda de indicadores de otros aspectos del desarrollo así como de la «calidad de la vida». Este último concepto se ha inter-

¹¹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), Comité de Planificación del Desarrollo, «Developing Countries and Levels of Development» (Nueva York, 15 de octubre de 1975); Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comité de Asistencia para el Desarrollo, «Socio-economic Typologies of Criteria and Their Usefulness in Measuring Development Progress» (París, 7 de abril de 1977); Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos (AID), «Socio-economic Performance Criteria for Development» (Washington, D. C., febrero de 1977), y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *The Use of Socio-Economic Indicators in Development Planning* (París, 1976).

pretado en general en el sentido de que comprende conceptos como seguridad, paz, igualdad de oportunidad, participación y satisfacción personal, todos los cuales presentan problemas difíciles de medición. Nunca ha estado claro si la búsqueda era de una alternativa, un complemento o un suplemento del PNB.

Aun sin un marco conceptual unificador, y pese a los problemas antes esbozados, los indicadores sociales sí tienen ciertas ventajas sobre el PNB per cápita. En primer lugar, se ocupan tanto de los fines como de los medios, o por lo menos de los fines intermedios más próximos al fin último de una vida plena y saludable que las medidas agregadas de la producción media. Incluso los indicadores sociales que miden los insumos (como camas de hospital por miles de habitantes o tasas de matrícula escolar) en lugar de los resultados (esperanza de vida, morbilidad, alfabetización) tratan de captar insumos que están más próximos a los resultados deseables que el PNB per cápita.

En segundo término, muchos indicadores sociales dicen algo acerca de la distribución, así como del promedio, debido a que el extremo superior es menos asimétrico que para el ingreso per cápita. (El modo o la mediana para el ingreso per cápita puede, sin embargo, eliminar asimetría y reflejar algunos aspectos de la distribución en el promedio.) Prácticamente no hay límite al monto de ingreso que puede recibir un hombre, pero sí es limitado el máximo de duración de la vida. Todo aumento en el grado de alfabetización refleja también un mejoramiento distributivo aproximado, debido a que ha aumentado la *proporción* de beneficiarios.

Algunos indicadores son mejores que otros para mostrar la distribución de las deficiencias básicas, ya que se basan en la presencia o ausencia de determinadas condiciones. Así, las medidas de alfabetización, acceso al agua potable y matrícula escolar primaria pueden indicar el porcentaje de la población que tiene deficiencias en cada uno de esos sectores importantes. Medidas como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y el consumo medio de calorías son menos informativas toda vez que promedian los datos estadísticos de los ricos y los pobres por igual. Parece haber una necesidad clara de elaborar medidas más específicas relacionadas con los pobres, como indicadores de la esperanza de vida o del consumo calórico de los que se encuentran en la quinta más baja de la distribución del ingreso, con las mujeres, con los habitantes rurales, y con otros aspectos.

En tercer lugar, si bien el PNB sigue un orden ascendente desde los países más pobres hasta los más ricos, algunos indicadores sociales tienen capacidad para captar algo de los costos humanos, sociales y culturales de la opulencia (como enfermedades cardíacas, úlceras de estómago o muertes en accidentes de automóvil), así como de la pobreza. En principio pueden registrar algunos de los problemas globales compartidos, como la contaminación y la dependencia o interdependencia culturales, y reducir la falsa impresión jerárquica y paternalista que puede crearse por los indicadores puramente económicos. Como resultado, puede atribuirse un significado diferente a la llamada brecha entre los países desarrollados y los que se encuentran en desarrollo. La medida del PNB apunta hacia el proceso de «alcanzar» y sugiere una carrera. Los indicadores sociales pueden apuntar hacia valores y problemas comunes y com-

partidos, hacia diferentes modalidades de desarrollo, hacia las oportunidades de aprender unos de otros. El reducir o cerrar la brecha internacional en lo que se refiere a la esperanza de vida, alfabetización, mortalidad infantil o morbilidad aparecerían como un objetivo más sensato y que puede lograrse a niveles mucho más bajos del PNB per cápita y, por consiguiente, en mucho menos tiempo que el reducir la disparidad en el ingreso, aunque es menos aún lo que se sabe acerca de cómo lograr lo primero que lo segundo.

Insumos versus resultados

El que los indicadores de las necesidades sociales y básicas deban reflejar insumos o resultados depende de su propósito. En lo que se refiere a verificar el rendimiento algo puede decirse en favor de elegir índices que midan los resultados, efectos o productos, ya que éstos se hallan más próximos al objetivo final. Además, las medidas de los insumos pueden introducir sesgos hacia ciertas normas de satisfacer las necesidades que tal vez no sean universales. Por ejemplo, a un país con niveles bastante aceptables de salud no se le debe alentar a que adquiera el mismo número de doctores que otro que sufre graves problemas de salud: las «necesidades lamentables» no deben contarse como bienes finales ni como realizaciones positivas sociales.

Otro inconveniente es que el número de doctores no mide la distribución de éstos y de los servicios médicos, ni el grado de su especialización. Los recursos pueden desplegarse de maneras ineficientes y fallar en cuanto a beneficiar a los pobres. En contraste, medidas como la de la mortalidad infantil y la esperanza de vida indican el grado en que se han satisfecho las necesidades básicas. De manera similar, la alfabetización mide la eficacia del sistema educacional y es un mejor indicador que el número de estudiantes matriculados o que la relación maestro-estudiantes. En general, las medidas de la producción son mejores indicadores del nivel de bienestar y de la satisfacción de las necesidades básicas.

La mayoría de los productos son también insumos. La salud, la educación y aun la nutrición se valoran no sólo por derecho propio, sino también porque aumentan la productividad de los trabajadores actuales y futuros, y la mayor productividad, a su vez, se valora en razón de que contribuye a una vida mejor.

Las medidas de insumos como doctores, o camas de hospital por mil habitantes o las tasas de matrícula escolar, también tienen sus usos, sin embargo. Pueden reflejar propósitos, dedicación y esfuerzos del gobierno por proporcionar servicios públicos. Para evaluar las políticas y observar el rendimiento se necesitan ambos conjuntos de indicadores. Las medidas de los insumos son indicadores útiles de los recursos dedicados al logro de determinados objetivos (aunque puede darse una dirección errónea a los recursos). En la medida en que los insumos se pueden vincular a los resultados, es decir, en que los insumos tienen una «función de producción» conocida, se pueden trazar las conexiones entre los medios y los fines. Incluso sin tener conocimiento de una función de producción (como en el caso de los vínculos entre los gastos en planifi-

cación de la familia y el descenso en la tasa de fecundidad), la combinación de las medidas de insumos y productos presenta la materia prima para la investigación de los vínculos causales entre las dos, en particular habida cuenta de que, en un sistema social de variables interdependientes, muchos productos son también insumos. Además, cuando no se pueden encontrar con facilidad medidas de los productos, pudiera ser necesario recurrir a las medidas de los insumos como sustitutos útiles.

PNB versus indicadores sociales

En varios estudios se ha sugerido que toda vez que las clasificaciones de países por PNB y por indicadores sociales son muy similares, el PNB se puede utilizar como una medida sustitutiva del desarrollo social¹². Morawetz encontró que había una correlación débil entre el nivel del PNB y los indicadores de la satisfacción de las necesidades básicas, y una correlación todavía menor entre el crecimiento del PNB y las mejoras en los indicadores de las necesidades básicas¹³. Sheehan y Hopkins llegaron a la conclusión, sin embargo, de que «la variable más importante en lo que se refiere a explicar el nivel medio de satisfacción de las necesidades básicas es el producto nacional bruto per cápita»¹⁴. Estos resultados contradictorios parecen derivarse de la selección de indicadores diferentes, fuentes de datos y muestras de países, así como de interpretaciones diferentes de los resultados. Muchos expertos incluyen en los indicadores sociales medidas no monetarias de rendimiento económico como el consumo de papel de periódico o de energía o la propiedad de automóviles y aparatos de radio. Estos indicadores económicos casi siempre tienen una estrecha correlación con el PNB y en ocasiones se han sugerido como un medio abreviado de estimar niveles de ingreso comparables internacionalmente¹⁵. Algunos autores excluyen a los países desarrollados debido a que sus elevados niveles de PNB y de desarrollo social podrían dominar la muestra. Se obtienen diferentes resultados con la inclusión o exclusión de las economías de planificación centralizada, los países de la OPEP y los países en desarrollo muy pequeños.

En el Cuadro 2 se muestran las correlaciones basadas en cifras de 1970 del banco de datos sociales del Banco Mundial. Los resultados correspondientes a siete indicadores sociales muestran una correlación modesta con el PNB (pro-

¹² D. V. McGranahan, Claude Richaud-Proust, N. V. Sovani y Muthu Subramanian, *Contents and Measurement of Socio-Economic Development* (Nueva York: Praeger, 1972), y. ECOSOC, «Developing Countries and Levels of Development».

¹³ David Morawetz, *Twenty-five Years of Economic Development, 1950 to 1975* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1977).

¹⁴ Glen Sheehan y Michael Hopkins, *Basic Needs Performance: An Analysis of Some International Data*, Documento de trabajo de investigación del Programa Mundial del Empleo, WEP 2-23/WP9 (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1978), pág. 95.

¹⁵ Véase Wilfred Beckerman, *International Comparisons of Real Incomes* (París: OCDE, 1966).

CUADRO 2. *Correlación de indicadores con el PNB per cápita, 1970*

Indicadores	Coeficientes de determinación (r^2)			Tamaño de la muestra
	Todos los países	En desarrollo	Desarrollados	
Indicadores sociales				
Esperanza de vida al nacer	0,53	0,28	0,13	102
Consumo calórico (expresado como porcentaje del necesario)	0,44	0,22	0,02	103
Mortalidad infantil	0,42	0,34	0,25	64
Matrícula escolar primaria	0,28	0,24	0,05	101
Alfabetización	0,54	0,47	0,16	70
Promedio de personas por habitación (urbana)	0,58	0,08	0,29	34
Unidades de vivienda sin agua entubada (%)	0,74	0,13	0,36	36
Promedio	0,50	0,25	0,18	
Indicadores económicos per cápita				
Consumo de papel de periódico	0,79	0,20	0,46	85
Automóviles	0,85	0,59	0,46	102
Aparatos de radio	0,43	0,14	0,07	97
Consumo de electricidad	0,67	0,30	0,24	102
Consumo de energía	0,82	0,28	0,49	99
Promedio	0,71	0,30	0,34	

Nota: Esta muestra excluye las economías de planificación centralizada y todos los países con poblaciones de menos de un millón de habitantes. Aunque la muestra total incluye 106 países, los datos faltantes reducen el tamaño de la muestra para cada correlación.

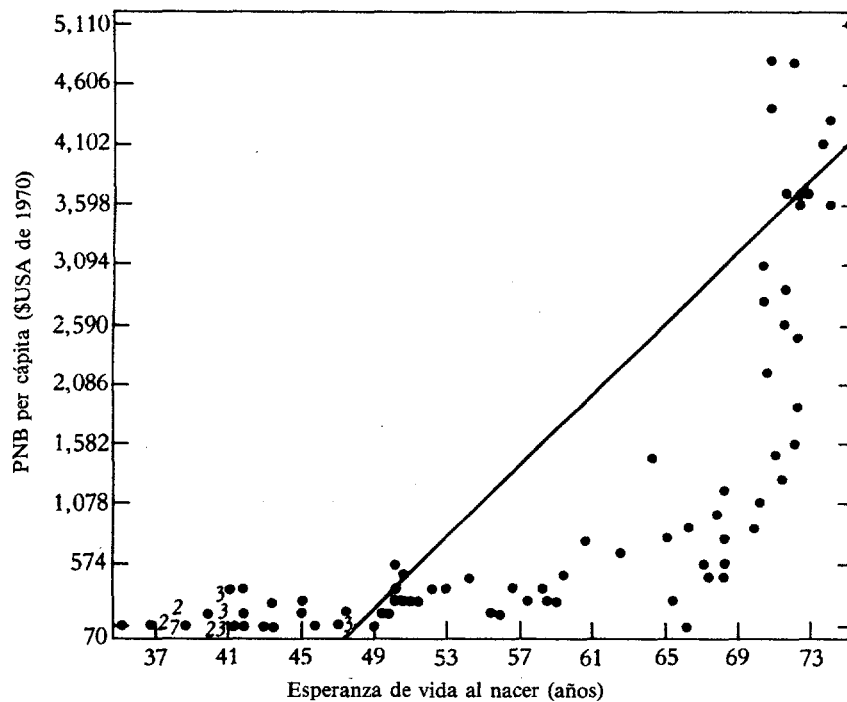
Fuente: Con base en cifras tomadas del banco de datos sociales del Banco Mundial.

medio $r^2=0,50$), en tanto que una muestra de cinco indicadores económicos muestra una correlación un tanto más alta ($r^2=0,71$). Sin embargo, cuando se desagregan los datos del indicador social en muestras de países desarrollados y en desarrollo, los coeficientes de correlación (técnicamente, al cuadrado del coeficiente de correlación se le llama el coeficiente de determinación) correspondientes a ambos grupos descienden en grado significativo ($r^2=0,25$ para los países en desarrollo y 0,18 para los desarrollados). También se encuentran descensos similares en la correlación cuando se desagregan los indicadores económicos. Aparentemente los estudios que examinan sólo las variables sociales correspondientes a los países en desarrollo tienen propensión a descubrir una pobre relación con el PNB, en tanto que los que consideran las variables económicas y sociales de todos los países es probable que encuentren mejores relaciones.

Una razón por la que los indicadores sociales no guardan una correlación más elevada con el PNB per cápita es que a menudo las relaciones son claramente no lineales. Indicadores como el de la esperanza de vida, la alfabetización y la matrícula escolar tienen límites asintóticos que reflejan máximos biológicos y físicos. Es imposible, por ejemplo, tener un índice de alfabetización mayor del 100 por 100. Los países de ingresos medianos llegan con frecuencia

a esos límites, de modo que incrementos adicionales en el ingreso muestran poco avance en los indicadores sociales. Por ejemplo, la esperanza de vida llega a los 70 años de edad en países con un ingreso per cápita (1970) de \$2.000, y no aumenta aun cuando los ingresos se incrementen a \$5.000. Casi todos los países han llegado cerca del 100 por 100 del índice de alfabetización para cuando su ingreso per cápita llega al nivel de \$2.500. A la inversa, los países que se encuentran por debajo de \$500 del PNB per cápita demuestran una amplia variedad de desarrollo social que no guarda relación en gran parte con el nivel del PNB. Esto puede apreciarse con más claridad en los Gráficos 2 y 3. El agrupamiento de puntos a lo largo de ambos ejes indica la falta de correlación entre el PNB y la esperanza de vida y la alfabetización tanto a nivel de ingreso elevado como bajo (otros indicadores sociales muestran configuraciones similares). Parece claro que podría desarrollarse una correlación mucho mejor mediante la utilización de alguna relación no lineal¹⁶. Ahora bien, una función

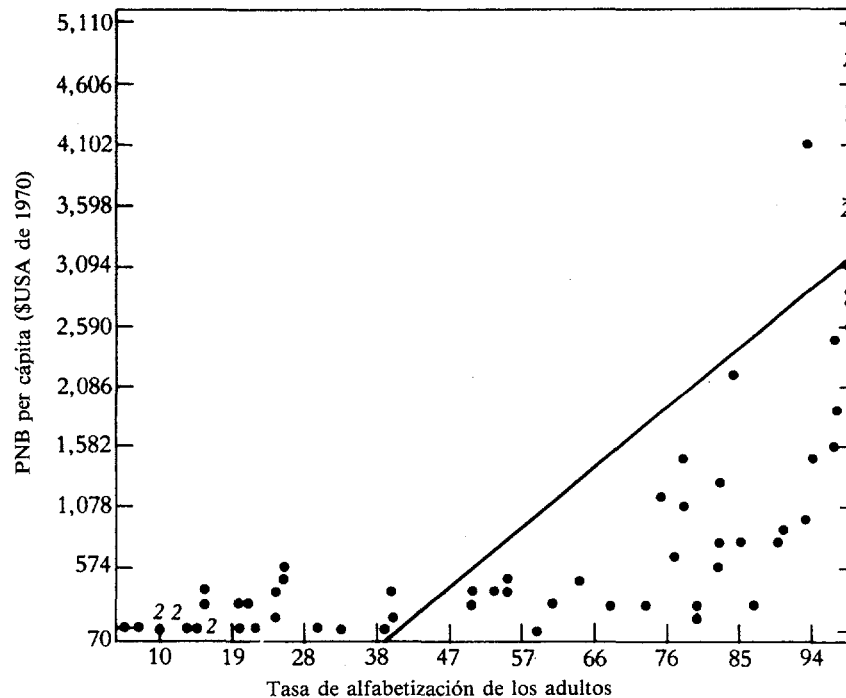
GRÁFICO 2. *PNB y esperanza de vida, 1970*



Nota: Línea de regresión: $LE = 47,5 + 0,00689 \text{ PNB per cápita}$; $R^2 = 0,53$. Los números en el gráfico indican puntos con más de una observación.

Fuente: Datos del Banco Mundial.

¹⁶ En lo que se refiere a la esperanza de vida, una función semilogarítmica aumenta el r^2 de 0,53 a 0,75.

GRÁFICO 3. *PNB y alfabetización, 1970*

Nota: Línea de regresión: $LIT = 42,15 + 0,0186 \text{ PNB per cápita}$; $R^2 = 0,54$. Los números en el gráfico indican puntos con más de una observación.

Fuente: Datos del Banco Mundial.

no lineal oscurecería el hecho de que la correlación existe sólo entre los países de ingresos medianos. Es probable que el PNB per cápita sea un indicador engañoso del desarrollo social y del progreso relacionado con la satisfacción de las necesidades básicas, en particular cuando se utiliza en alguna forma lineal. Sin embargo, las clasificaciones de países por indicadores sociales y el PNB es probable que sean muy similares debido a que el proceso de clasificación oscurece esos aspectos no lineales.

Sistemas de contabilidad social

- Se ha hecho algún trabajo en cuanto a desarrollar un sistema de cuentas sociales con objeto de proporcionar un marco de contabilidad nacional para los indicadores sociales. Stone y Seers han propuesto la utilización de secuencias de actividad de toda la vida, que se calcularía dividiendo en segmentos la esperanza de vida total¹⁷. Esas tablas mostrarían el tiempo medio que una

¹⁷ Richard Stone, *Toward a System of Social and Demographic Statistics* (Nueva York: Na-

persona podría esperar pasar en varios estados mutuamente exclusivos. Una matriz de ese tipo podría dividir la actividad de toda la vida entre la escuela, el trabajo, el tiempo libre, el retiro y otros aspectos semejantes, en tanto que se podría elaborar otra con base en una secuencia marital (soltero, casado, divorciado, viudo). Esas tablas combinarían varias estadísticas sociales importantes procedentes de diferentes campos e indicaría cambios en el curso del tiempo, ya fuesen reales o planificados. Pero de los numerosos problemas del sistema, no es el menor su incapacidad para incorporar plenamente todos los aspectos del desarrollo social. Algunos indicadores (distribución del ingreso, seguridad, protección de policía, contaminación) no se pueden transformar con facilidad en segmentos de esperanzas de vida. Además, el sistema exige más datos de los que se tienen disponibles en la mayoría de los países y, por consiguiente, es más adecuado para los que están industrializados. De todos modos, el concepto tiene algún potencial para integrar una amplia gama de variables sociales y proporcionar la base para una teoría que vincula la política a los resultados en el campo de la planificación social.

Se han desarrollado otras ideas en favor de un enfoque más limitado de contabilidad social. La matriz de contabilidad social (MCS) de Pyatt y Round no utiliza indicadores sociales, pero expande la tabla tradicional de insumo-producto convirtiéndola en una matriz de pagos hechos por los sectores productivos a diferentes receptores de ingresos¹⁸. Estos receptores se pueden desagregar de varios modos a fin de indicar la distribución del ingreso entre factores, unidades familiares urbanas y rurales, o clases de ingreso. El poder de la MCS es que integra los datos de producción y distribución del ingreso para ofrecer una visión mejor de la economía y de los flujos entre sectores. De todos modos depende, sin embargo, de la utilización del PNB como una medida de bienestar y es limitado en su aplicación por la ausencia de buenos datos sobre distribución del ingreso.

Terleckyj ha elaborado el marco de una matriz para analizar el efecto que ejercen los programas gubernamentales en las varias metas sociales, según se señala por los indicadores sociales apropiados¹⁹. Toda vez que los programas afectan a más de una meta social, el método desarrolla una matriz de insumos y productos y sugiere la posibilidad de definir el conjunto más eficiente de programas para alcanzar una serie determinada de metas. Si bien este enfoque proporciona una exposición de motivos útil para emplear diferentes indicadores, no suministra una medida mejor del crecimiento ni del desarrollo.

ciones Unidas, 1975), y Dudley Seers, «Life Expectancy as an Integrating Concept in Social and Demographic Analysis and Planning», *Review of Income and Wealth*, ser. 23, n.º 3 (septiembre de 1977), págs. 195-203.

¹⁸ Graham Pyatt y Jeffrey Round, «Social Accounting Matrices for Development Planning», *Review of Income and Wealth*, ser. 23, n.º 4 (diciembre de 1977), págs. 339-64.

¹⁹ Nestor Terleckyj, *Improvements in the Quality of Life* (Washington, D. C.: National Planning Association, 1975).

Indices compuestos del desarrollo

Una cantidad relativamente mayor de trabajo del que se ha hecho acerca de un sistema de cuentas sociales se ha dedicado a la elaboración de índices compuestos para reemplazar o suplementar al PNB como indicador del desarrollo social, económico o general. El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (IINUDI) acometió en el decenio de 1960 la tarea de desarrollar mejores indicadores sociales, incluidos indicadores compuestos. Por ejemplo, Drewnowski y Scott desarrollaron el índice del nivel de vida, el cual fue definido como «el nivel de satisfacción de las necesidades de la población según se haya medido por el flujo de bienes y servicios disfrutados en una unidad de tiempo»²⁰. El propio índice del nivel de vida, sin embargo, va más allá de la provisión de bienes y servicios y considera las necesidades básicas, subdivididas entre necesidades físicas (nutrición, alojamiento y salud) y necesidades culturales (educación, tiempo libre y seguridad). Las «necesidades más elevadas» o «excedente sobre las necesidades básicas» se toman como el ingreso excedente sobre algún nivel mínimo. La parte de las necesidades básicas del índice incluye partidas que son muy difíciles de medir para muchos países, como el monto de tiempo libre disponible, el número de personas que poseen ahorros privados y la calidad de la vivienda. Esto hace que el índice sea muy difícil de aplicar, y Drewnowski y Scott se vieron forzados a utilizar aproximaciones incluso para su limitada muestra de 20 países. Además, el trabajo, una vez empezado, no se continuó después de 1966 en la misma forma.

McGranahan y otros examinaron 73 indicadores de características económicas y sociales y encontraron una intercorrelación bastante elevada entre ellos²¹. A través de un proceso de eliminación elaboraron el índice de desarrollo, basado en 18 indicadores básicos, que incluyeron nueve indicadores sociales y nueve económicos. El índice resultante fue altamente correlacionado con el PNB per cápita ($r^2=0,89$), aunque la clasificación de algunos países (Venezuela, Chile y Japón) fue sustancialmente diferente bajo el índice. En general, la correlación del índice y el PNB per cápita fue un tanto más baja para los países en desarrollo que para los desarrollados. McGranahan y otros llegaron a la conclusión de que el desarrollo social ocurría a un ritmo más rápido que el desarrollo económico hasta un nivel de unos \$500 per cápita (precios de 1960). Sin embargo, algunos de estos resultados son productos en sí mismos del método empleado, ya que 18 indicadores básicos fueron seleccionados, en parte, sobre la base de su elevada intercorrelación con los demás indicadores. Como consecuencia de la elevada intercorrelación, el índice compuesto fue relativamente insensible a la elección de las variables componentes. McGranahan y otros encontraron, por ejemplo, que las clasificaciones de los

²⁰ Jan Drewnowski y Wolf Scott, «The Level of Living Index», Informe n.º 4 (Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1966), pág. 1.

²¹ McGranahan y otros, *Contents and Measurement of Socio-Economic Development*.

países se mantenían prácticamente sin cambios cuando el número de indicadores se redujo de 18 a 10.

En un estudio del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se trató de analizar el desarrollo mediante la clasificación de 140 países de acuerdo con siete indicadores distintos del PNB²². Estos incluyeron dos indicadores sociales (el de alfabetización y el de esperanza de vida) y cinco indicadores económicos (los de energía, proporción correspondiente a las manufacturas en el PNB, proporción de manufacturas en las exportaciones, empleo fuera de la agricultura y número de teléfonos). Se calculó una clasificación global para cada país dándose igual ponderación a las clasificaciones conforme a cada indicador separado. Cuando se ordenaron los resultados por quintilas y se compararon con el PNB, el índice global estuvo estrechamente asociado con la clasificación de acuerdo con el PNB. El índice de las Naciones Unidas fue ponderado en alto grado por indicadores económicos más bien que por los puramente sociales, sin embargo, y así tiende a replicar las conclusiones de Beckerman²³ y otros que muestran que los indicadores no monetarios están correlacionados en alto grado con el PNB. Un estudio similar realizado por la OCDE en 1973 utilizó técnicas de regresión para seis variables con objeto de establecer un índice del PNB per cápita predicho para 82 países en desarrollo²⁴. Sin embargo, en un documento preparado en 1977 por la OCDE se llegaba a la conclusión de que el «PNB per cápita todavía parece ser la mejor medida» del nivel de desarrollo²⁵.

El Consejo de Desarrollo de Ultramar (CDU), bajo la guía de M. D. Morris²⁶ ha estudiado la utilización de un índice compuesto. El índice de la calidad de la vida física (ICVF) de Morris utiliza tres indicadores simples con ponderaciones iguales para tratar de medir la satisfacción de las «necesidades humanas mínimas»: la esperanza de vida al año de edad, la mortalidad infantil y la alfabetización. Morris expone el argumento de que los indicadores utilizados para juzgar el rendimiento de acuerdo con criterios de la satisfacción de las necesidades básicas debe concentrarse en los productos o resultados, en lugar de en los insumos. Estima que las medidas de los insumos no miden el éxito en cuanto a alcanzar las metas deseadas y puede dar un sesgo etnocéntrico a los medios empleados. El empleo de sólo tres indicadores permite hacer el cálculo del ICVF correspondiente a una amplia gama de países y facilita hacer el examen de los cambios del índice en el curso del tiempo. La expresión «calidad de la vida» tal vez es un nombre erróneo, ya que lo que está midién-

²² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), «Developing Countries and Levels of Development».

²³ Beckerman, *International Comparisons of Real Incomes*.

²⁴ OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo, «Performance Compendium: Consolidated Results of Analytical Work on Economic and Social Performance of Developing Countries» (París, 1973).

²⁵ OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo, «Socio-Economic Typologies or Criteria and Their Usefulness in Measuring Development Progress».

²⁶ M. D. Morris y F. B. Liser, «The POLI: Measuring Progress in Meeting Human Needs», *Communique on Development Issues*, n.º 32 (Washington, D. C.: Overseas Development Council, 1977).

dose en realidad es la eficacia en cuanto a reducir la mortalidad y elevar la tasa de alfabetización. La esperanza de vida mide la duración, no la calidad de la vida. (Estos fines también tienen un sesgo etnocéntrico.) Lo que es más importante, el sistema de ponderación del ICVF es arbitrario y no hay argumento lógico para asignar ponderaciones iguales a la alfabetización, la mortalidad infantil y la esperanza de vida al año de edad. No es posible probar que el ICVF proporciona un índice «correcto» del progreso logrado en la satisfacción de las necesidades humanas, en oposición a algún otro índice que tenga diferentes ponderaciones o diferentes componentes. No está claro qué es lo que se gana combinando los índices de componentes con un sistema de ponderación que no puede defenderse. En el trabajo analítico se pueden utilizar los índices de componentes casi con tanta facilidad como el índice compuesto, sin introducir los sesgos del ICVF. Si bien al índice de Morris se le ha dedicado mucha atención en la prensa popular y ha sido incorporado al informe de 1979 del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y al Almanaque Mundial, a muchos expertos serios les resulta difícil aceptar los resultados de un índice compuesto sin un fundamento teórico más firme.

Sivard ha elaborado un índice similar, pero más complicado, para el Organismo de los Estados Unidos para el Control de Armas y Armamento²⁷. Esta autora asigna igual ponderación a tres factores —el PNB per cápita, la educación y la salud— promediando las clasificaciones de los países. Los indicadores de la educación y la salud se componen ellos mismos de un promedio de cinco factores cada uno, que combinan medidas de insumos y productos. El resultado es una clasificación de países de acuerdo con los rendimientos económicos y sociales combinados que contiene todos los problemas de las otras medidas compuestas.

Pese al atractivo potencial de tener un solo índice de desarrollo socioeconómico, hay poca orientación teórica que rijan la elección de indicadores, la medición correcta a escala de los índices de componentes o las ponderaciones apropiadas. Además, un índice que depende sólo de la clasificación descuida la distancia entre rangos.

Los problemas de medición a escala se plantean cuando los datos en bruto acerca de los indicadores sociales se convierten en índices de componentes que van de 0 a 100. Por ejemplo, para la esperanza de vida podrían ser valores razonables de 40 a 75 años o bien de 40 a 100 años. Un país con una esperanza de vida de 60 años es obvio que tendrá una «puntuación» diferente según la escala que se elija (57 por oposición a 33, es decir, 20 años de superioridad expresada como proporción del intervalo de 35 ó 60 y multiplicado por 100), y esto cambiará materialmente el índice compuesto. Además, el sistema de medición a escala no tiene por qué ser lineal. Drewnowski utilizó la «opinión de expertos» para obtener un sistema de escala lineal que reflejara niveles establecidos de satisfacción de las necesidades básicas. McGranahan y otros desarrollaron un sistema complejo de puntos de correspondencia a fin de determi-

²⁷ Ruth Sivard, «World Military and Social Expenditures, 1979» (Leesburg, Va.: World Priorities, 1979).

nar el alcance apropiado de la escala y utilizó la medición a escala no lineal (logarítmica) para muchos indicadores. Morris simplemente tomó el alcance de los datos correspondientes a cada indicador, definiéndose el «peor» país como 0 y el «mejor» como 100.

Un problema más difícil todavía se relaciona con las ponderaciones apropiadas que han de utilizarse al combinar los índices de componentes incorporándolos al compuesto. Drewnowski ensayó tanto ponderaciones fijas iguales como un sistema de ponderaciones deslizantes conforme al cual a las desviaciones de lo normal se les asignaba mayor ponderación que a los índices cercanos a lo normal. Las clasificaciones de los países por ponderaciones deslizantes o iguales eran altamente correlacionadas con las clasificaciones de los países por el PNB per cápita o el consumo per cápita, y el movimiento en el sistema de ponderaciones no afectó materialmente a las clasificaciones. El sistema de ponderaciones de McGranahan dio mayor ponderación a los indicadores de componentes que tenían el grado más elevado de intercorrelación con los otros indicadores, método un tanto dudoso. La ausencia de correlación podría pensarse que es un criterio igualmente válido, aunque entonces cabría preguntarse por qué no hay correlación y por qué deben integrarse los indicadores. McGranahan también encontró que la introducción de cambios moderados en el sistema de ponderaciones no afectaba al nivel del índice de cada país ni a su clasificación. La insensibilidad del índice general a la elección de ponderaciones es un resultado lógico de tener alta correlación entre los componentes, toda vez que la alta correlación implica que cualquier componente es un buen sustituto de cualquier otro. El estudio del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas asigna igual ponderación a las *clasificaciones* por los países de los indicadores sociales, evitando así, en cierto modo, el problema de la medición a escala. Como ya se ha mencionado, el ICVF da igual ponderación a cada uno de los tres componentes sin determinar si esto supone la interacción correcta entre los varios componentes. Ninguno de estos estudios indica que se dedicara mucho esfuerzo a desarrollar una justificación teóricamente bien fundamentada para el sistema de ponderaciones. Si alguna vez se encuentra una tendrán que fundamentarse en las preferencias relativas de la gente.

Habida cuenta de los problemas expuestos, bien pudiera argüirse que un índice compuesto es innecesario o indeseable, o bien imposible de elaborar. Es innecesario si los componentes están altamente correlacionados entre sí, porque entonces cualquiera de los indicadores de componentes servirá por sí mismo con un índice adecuado. Ahora bien, si los componentes se mueven en diferentes direcciones en comparaciones de países representativos y series cronológicas, la operación de promediado ocultaría las cuestiones importantes y sería indeseable. Utilizar el mismo índice para una situación en que la mortalidad es elevada y la alfabetización baja, que para otra en que la alfabetización es elevada y la mortalidad baja, supone evaluar la interacción entre la alfabetización y la esperanza de vida. A menos que pueda establecerse la base para tal evaluación, toda la ponderación sigue siendo arbitraria y engañosa y la composición es imposible. La justificación para considerar los dos índices por

separado es exactamente la misma que para tener un índice independiente del PNB.

Si las necesidades básicas se interpretaran literalmente, todas las necesidades que fueran «básicas» tendrían que satisfacerse juntas y se descartarían las interacciones entre las diferentes necesidades básicas. Por lo tanto, no sería necesario un índice compuesto. Mientras no se haya satisfecho plenamente el conjunto de necesidades básicas, ningún grado de satisfacción adicional de un componente cualquiera podría compensar la más leve deficiencia en cualquier otro, de modo que se descartaría un indicador compuesto. Una vez que se hayan satisfecho todas las necesidades básicas, tampoco se necesitaría ningún índice compuesto, porque el indicador correspondiente a una necesidad cualquiera mostraría que se habían satisfecho todas. Pero no voy a abogar en favor de una interpretación tan literal de las necesidades básicas.

Conclusiones

En este breve examen se han examinado cuatro posibilidades distintas del PNB per cápita para calcular algunas de las dimensiones del desarrollo. El ajuste al enfoque del PNB se ha concentrado ampliamente en el mejoramiento del PNB como medida del bienestar económico. Las tentativas de introducir otros costos y beneficios del desarrollo, que harían del PNB una medida más amplia del bienestar, carecen de base lógica y tienden por el contrario a traducirse en una confusión de conceptos. La investigación acerca de los indicadores sociales no ha producido una alternativa que se acepte y comprenda con tanta facilidad como el PNB per cápita, aunque tales indicadores son útiles para juzgar el rendimiento social. Los sistemas de cuentas sociales, que podrían integrar los indicadores sociales a través de algún concepto unificador, no han podido superar con éxito todos los difíciles problemas encontrados.

Los esfuerzos por desarrollar índices compuestos han comprendido desde la búsqueda de mejores medidas de la producción física de bienes y servicios hasta una medida de la calidad de la vida, del bienestar económico o social, de las satisfacciones, la felicidad y otros objetivos. La búsqueda de un índice compuesto del bienestar social, análogo al PNB como un índice de producción, ha sido infructuosa hasta ahora, dado que ha demostrado ser prácticamente imposible traducir todo aspecto de progreso social en valores monetarios o en algún otro denominador común aceptado con facilidad. La gran cantidad de trabajo dedicada a los índices compuestos indica, sin embargo, la necesidad de un solo número que, como el PNB per cápita, se pueda comprender con rapidez como una indicación aproximada del desarrollo social.

El examen actual del desarrollo orientado hacia la satisfacción de las necesidades básicas se concentra en el alivio de la pobreza a través de diversas medidas distintas de la de la mera redistribución de la producción incremental. La atención dedicada a *cuánto* se produce es suplementada por la atención hacia *qué* se produce, *cómo*, *para quién* y *con qué efectos*. Obviamente el rápido crecimiento de la producción será importante todavía para el alivio de la po-

breza y el PNB per cápita sigue siendo una figura importante. Lo que se precisa, además, son algunos indicadores de la composición y beneficiarios del PNB y de los resultados del crecimiento de la producción, indicadores que complementarían los datos del PNB, no los reemplazarían. Por lo tanto, el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas puede dar el punto focal necesario para trabajar en los indicadores sociales.

Como primer paso sería útil definir el mejor indicador para cada una de las necesidades básicas, que en la actualidad se considera se encuentran en los seis campos siguientes: nutrición, educación primaria, salud, saneamiento, abastecimiento de agua, y vivienda e infraestructura relacionada²⁸. Esta lista es meramente ilustrativa, no exhaustiva, y no todas las necesidades tienen la misma categoría. Un conjunto limitado de indicadores fundamentales que abarcaran esos campos sería un mecanismo útil para la concentración de esfuerzos orientados a la recopilación de estadísticas más adecuadas, estandarizadas, comparables, de carácter internacional sobre las necesidades básicas. Del hecho de que consideremos seis necesidades básicas no se infiere necesariamente que hay seis indicadores fundamentales. Puede ser preciso más de un indicador para medir en forma adecuada el progreso logrado en un campo cualquiera, o bien un indicador puede atender a más de un sector de las necesidades básicas. De todos modos, el concepto de las necesidades básicas puede servir para integrar los esfuerzos encaminados a recopilar y analizar datos.

Una vez definidos, esos indicadores fundamentales podrían ser importantes en el análisis de política al permitir, por ejemplo, comparaciones internacionales de rendimiento y de niveles de ayuda relativa. Esos indicadores podrían utilizarse para ver la brecha relativa entre los países ricos y los pobres y la velocidad con que esa brecha está ensanchándose o angostándose. También señalarían qué países están satisfaciendo las necesidades básicas de sus ciudadanos y cómo sus políticas están relacionadas con el crecimiento de la producción, el comercio, la inversión y otros aspectos.

Debido a que el trabajo en los indicadores sociales ha carecido con frecuencia de un punto focal bien definido, se ha recopilado y tabulado un gran número de indicadores desemejantes. Podría ser más fructífero concentrar el trabajo en unos pocos indicadores importantes y mejorar su calidad y cobertura. Sería útil en particular agregar una dimensión distributiva a los indicadores ahora recopilados como promedios. Por ejemplo, en lugar de promediar el consumo calórico, sería preferible comparar el consumo calórico de la cuartila del ingreso más elevado con la del más bajo. Lo mismo cabe decir de la esperanza de vida, la alfabetización, la mortalidad infantil, la matrícula escolar, etc. De manera similar, cifras distintas para hombres y mujeres revelarían muchísimo acerca de la distribución de bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas.

Es mejor dejar la selección del índice apropiado en cada campo a los ex-

²⁸ Paul Streeten y Shahid Javed Burki, «Basic Needs: Some Issues», *World Development*, vol. 6, n.º 3 (marzo de 1978), págs. 411-21.

pertos técnicos de cada sector, pero en la lista siguiente se sugieren indicadores que podrían incluirse:

<i>Necesidad básica</i>	<i>Indicador</i>
Salud	Esperanza de vida al nacer
Educación	Alfabetización Matrícula escolar primaria expresada como porcentaje de la población de cinco a catorce años de edad
Alimentos	Suministro de calorías per cápita o suministro de calorías como porcentaje de las necesidades
Abastecimiento de agua	Mortalidad infantil por mil nacimientos Porcentaje de población con acceso a agua potable
Saneamiento	Mortalidad infantil por mil nacimientos Porcentaje de población con acceso a instalaciones de saneamiento

La identificación de indicadores fundamentales sigue la filosofía de este capítulo al subrayar las medidas de resultados, no de insumos. De acuerdo con la conclusión del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, se da por supuesto que la mortalidad infantil es un buen indicador de la disponibilidad de instalaciones de saneamiento y abastecimiento de agua potable. Como indicador suplementario también se han identificado medidas de los insumos. Si bien la alfabetización es una buena medida en general de progreso en el campo de la educación, se incluye el porcentaje del grupo pertinente de edad matriculado en la escuela primaria para medir el esfuerzo del país. Sin embargo, no ha sido posible identificar una medida satisfactoria de las necesidades de vivienda. El único indicador disponible con facilidad es el número de personas por habitación, pero esto es nada más un índice aproximado de hacinamiento y no dice gran cosa acerca de la calidad de la vivienda.

Si pudiera elaborarse un sistema aceptable de ponderaciones, tal vez fuera posible combinar los indicadores fundamentales en un índice compuesto de las necesidades básicas. Sin embargo, las posibilidades de que se haga así son sumamente reducidas. Pese a la considerable labor de investigación realizada acerca de los índices compuestos, nadie ha llegado a estar cerca de desarrollar un sistema racional de ponderaciones. Los críticos podrían poner en tela de juicio la conveniencia de disponer de un índice compuesto semejante, aun en el caso de que se elaborara, porque ocultaría la base para hacer selecciones importantes.

En lugar de tratar de desarrollar un índice compuesto de las necesidades

básicas, una alternativa provechosa podría ser reducir la gama de indicadores de seis a uno o dos, altamente correlacionados con la satisfacción de las necesidades básicas. Este enfoque atendería a las necesidades de quienes desean un solo número para formular juicios rápidos sobre el rendimiento social, sin introducir los problemas de los índices compuestos ponderados. Las perspectivas de hacerlo así aumentan en grado considerable debido a que muchas de las llamadas necesidades básicas en realidad se refieren a insumos en lugar de a metas finales. Desde luego la nutrición, el abastecimiento de agua y el saneamiento se valoran porque mejoran la salud de la población. En medida más limitada, esto también se aplica a la vivienda y la educación. Todo puede considerarse que son insumos destinados a la «función de producción» de salud. Aunque se pueden valorar por otras razones, su influencia en la salud explica la estrecha asociación de los indicadores fundamentales individuales con los demás. Podría argumentarse, por lo tanto, que alguna medida de salud, como la esperanza de vida al nacer, sería una buena medida aislada de las necesidades básicas.

En cierto sentido la esperanza de vida es una especie de «compuesto» ponderado del progreso alcanzado en cuanto a satisfacer las necesidades fisiológicas básicas. Tiene la ventaja de captar el efecto que ejerce en las personas, no sólo de los factores ajenos al mercado, sino también del ingreso, excluidos los impuestos, los pagos de transferencia y los servicios sociales, sin plantear todas las dificultades de las medidas del ingreso. Esas dificultades incluyen identificar la unidad apropiada (individual, unidad familiar o familia), la magnitud apropiada (capital, consumo o ingreso), y el conjunto apropiado de precios (precios de mercado o internacionales) y el determinar qué valorar como bienes finales y qué como costos. Como indicador de las necesidades básicas, la esperanza de vida puede considerarse superior no sólo a un índice compuesto de indicadores sociales, sino también al PNB y a los índices de distribución del ingreso. Es posible que dos países registren el mismo PNB per cápita y la misma relación de ingreso que percibe el 20 por 100 más pobre, y sin embargo que tengan diferentes promedios de esperanza de vida. Para algunos propósitos —por ejemplo, para distinguir entre la satisfacción de las necesidades básicas de hombres y mujeres, o de las poblaciones rurales y urbanas, o para adquirir información adicional si las esperanzas de vida se conglomeran muy cerca una de otra— sería muy útil añadir una medida de progreso en materia de educación, como la alfabetización. Es posible, por supuesto, tener una vida prolongada y desdichada y desearse entonces poner un límite al nivel superior de la duración de la vida deseada. Thomas Hobbes manifestó que en el estado de la naturaleza una vida humana era desagradable, embrutecida y breve. En las primeras etapas del desarrollo se ha vuelto desagradable, embrutecida y larga. Es cierto que a bajos niveles de ingreso hay una correlación más elevada entre la morbilidad y la mortalidad que a niveles de ingreso más elevados y por esa razón la esperanza de vida cubre algunas dimensiones de salud, así como de duración de la vida. Pero no hace esto de manera perfecta y sería conveniente tener indicadores de la verdadera calidad, así como de la cantidad, de la vida.

Al utilizarse un solo indicador es importante, sin embargo, precaverse con-

tra el peligro de interpretar ya sea el resultado o los insumos de manera unidimensional. Las políticas para incrementar la esperanza de vida pueden afectar de manera diferente a distintos grupos de edad: el mejoramiento de la nutrición, por ejemplo, puede afectar a la esperanza de vida por encima de un año, en tanto que la educación de la mujer puede afectar a la mortalidad infantil. Además, el mejoramiento de un solo indicador, como la esperanza de vida, desviará la atención hacia las medidas de salud en general y hacia doctores, clínicas y enfermeras específicamente, en tanto que la función de producción con respecto a la esperanza de vida puede incluir un número de esfuerzos para mejorar empleos, ingresos y ambientes que, obviamente, no están relacionados con la salud. De igual modo que las reducciones en la tasa de crecimiento de la población no son simplemente una función de la planificación mejorada de la familia, así el mejoramiento de la salud y la vida más prolongada no son simplemente una función de sistemas mejorados de prestación de servicios de salud. Pero en tanto que los indicadores no estén identificados con resultados unidimensionales o remedios unicausales, hay mucho que decir en favor de un sistema sencillo de registro y vigilancia.

Las necesidades básicas y el crecimiento: ¿Están en pugna?

LOS CRÍTICOS DEL ENFOQUE DE LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS han afirmado a menudo que éste sacrifica el ahorro, la inversión productiva y los incentivos para trabajar por el bien del consumo y el bienestar actuales. Aunque el problema se presenta usualmente como un intercambio entre las necesidades básicas y el crecimiento, los dos objetivos no son estrictamente comparables. Si la meta principal es el crecimiento, se hace hincapié en los incrementos anuales de la producción y el ingreso y en el interés por el futuro. Un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas también debe contener una dimensión cronológica y proponer políticas que en grado creciente cubran una gama dinámica de las necesidades básicas de una población en crecimiento.

Si es que se van a comparar las necesidades básicas y el crecimiento, la pregunta debería ser: ¿La satisfacción de las necesidades básicas supone ahora sacrificar ciertos componentes de la producción corriente o ciertos componentes del ingreso corriente? Semejante sacrificio puede reducir el crecimiento agregado del ingreso per cápita al aumentar la relación capital-producto, disminuir la relación del ahorro o elevar el crecimiento de la población, o mediante cualquier combinación de las tres. El análisis de la relación entre las necesidades básicas y el crecimiento plantea cuestiones adicionales. Primera, ¿cómo afecta al crecimiento el *proceso* de llegar al estado en que se satisfacen las necesidades básicas? Segunda, una vez que se han satisfecho las necesidades básicas, ¿cómo afecta esa *realización positiva* al subsiguiente crecimiento económico? Tercera, ¿cómo afectan a su vez la tasa y modalidad de crecimiento a la voluntad y capacidad de satisfacer las necesidades básicas?

Se pueden prever cuatro tipos de intercambio: 1) entre el consumo de los grupos de ingreso más elevados y los beneficios accesibles a los grupos de ingresos más bajos; 2) entre los bienes y servicios para necesidades no básicas consumidos por *todos* los grupos de ingreso, incluidos los pobres, y los bienes y servicios para necesidades básicas consumidos sólo por los pobres; 3) entre las actividades que crean incentivos para hacer mayores ahorros y esfuerzos para trabajar y el consumo corriente; 4) entre bienes y servicios que aportan una mayor contribución a la producción futura y los que aportan una mayor contribución a la producción futura y los que aportan una contribución más pequeña o ninguna. Todos estos intercambios tienen ciertas dimensiones dis-

tributivas, tanto en el espacio como en el tiempo, implican decisiones acerca de cómo se distribuyen los bienes y servicios. Los que sospechan que un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas lleva consigo un intercambio con el crecimiento se preocupan por el hecho de que generaciones venideras tendrían que aceptar niveles de vida más bajos si a la generación actual se le pidiera austeridad ahora para tener más prosperidad en el futuro.

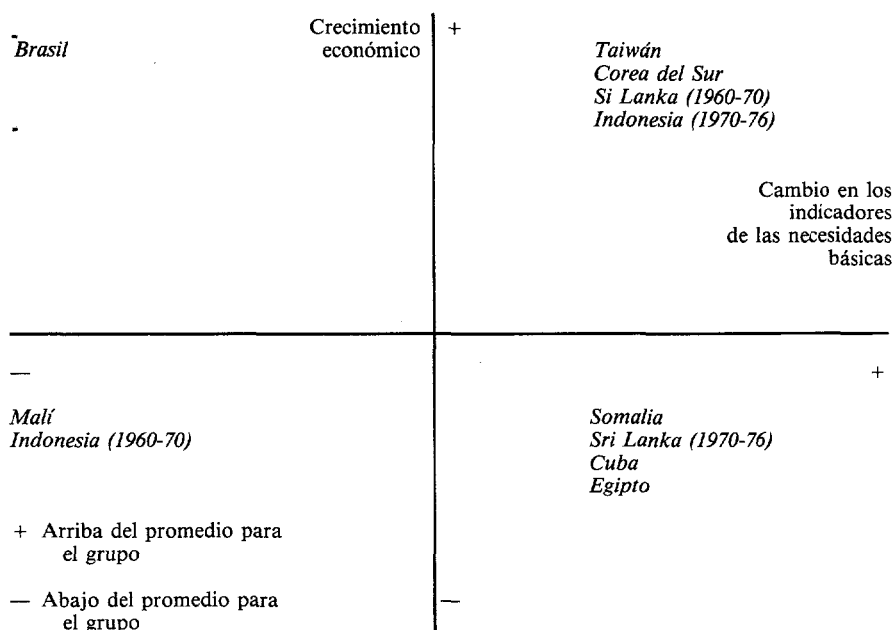
El que los recursos para satisfacer las necesidades básicas se desvíen del consumo para necesidades no básicas o de la inversión física depende de las circunstancias del país particular. Las dos cuestiones en juego son: ¿El satisfacer las necesidades básicas reduce las inversiones productivas, y la propia satisfacción de las necesidades básicas contribuye al crecimiento?

Los gastadores pródigos en cubrir necesidades básicas, Cuba y Sri Lanka, tuvieron relaciones de inversión aproximadamente ordinarias, en tanto que los gastadores parsimoniosos, Indonesia y Brasil, tuvieron relaciones de inversión por encima de las ordinarias. Pero los gastadores parsimoniosos gastaron más que la relación promedio de ingreso en el consumo para necesidades no básicas. Taiwán, Corea del Sur, Filipinas, Paraguay y Tailandia proceden bien en las necesidades básicas y tienen relaciones de inversión por encima de las ordinarias, en tanto que Sri Lanka, Cuba, Jamaica, Colombia y Uruguay, que también actúan bien en relación con las necesidades básicas, tienen relaciones de inversión ordinarias. No hay pruebas de que un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas vaya asociado sistemáticamente con relaciones de inversión bajas.

Resulta más difícil todavía evaluar si las políticas para satisfacer las necesidades básicas reducen el crecimiento al aumentar las relaciones capital-producto. Esta cuestión es un gran telón que cubre el efecto de las políticas relacionadas con las necesidades básicas en los incentivos para innovar y administrar empresas, para las que se precisan algunos bienes que no satisfacen necesidades básicas, en el grado de utilización de capital y en la pauta de inversión. No hay pruebas de que un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas reduzca necesariamente la productividad de cualquier inversión que se haga. Por razones teóricas cabría esperar que ese enfoque elevara la productividad. La calificación más importante es la necesidad de incentivos, que exigen bienes y servicios para necesidades no básicas y cierto grado de desigualdad.

En el Gráfico 4 se relacionan el crecimiento económico por encima y por debajo del promedio y el rendimiento en la satisfacción de las necesidades básicas (tal como se reflejan por los indicadores de las necesidades básicas y su mejoramiento) con respecto a diferentes países. La muestra de siete economías examinadas en el trabajo del Banco Mundial (Brasil, Cuba, Egipto, Indonesia, Malí, Somalia y Sri Lanka), tiene un número desproporcionadamente grande de los que crecen con lentitud, como lo ilustra el gráfico. Nada más por dar una idea más completa he agregado los ejemplos de Taiwán y Corea del Sur a fin de mostrar que es posible cualquier combinación de crecimiento y cambio en los indicadores de las necesidades básicas.

El Brasil tiene una tasa de crecimiento que está bastante por encima del promedio y un cambio en los indicadores inferior al promedio. Su elevada ta-

GRÁFICO 4. *Relación entre el crecimiento económico y el mejoramiento de la satisfacción de las necesidades básicas*

Fuente: John C. H. Fei, Gustav Ranis y Frances Stewart, «Basic Needs: A Framework for Analysis» (Washington, D. C.: Banco Mundial, abril de 1979, mimeografiado).

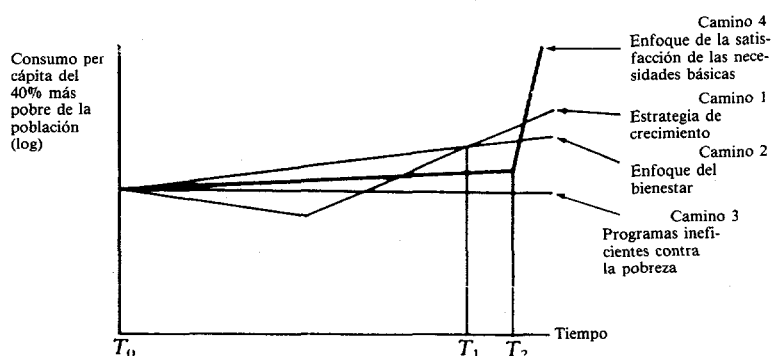
sa de inversión se alcanzó en parte a expensas del consumo público. Entre 1960 y 1970 el consumo público, como proporción del PIB, descendió en el 2 por 100, en tanto que la relación de inversión se elevó en el 5 por 100. Además, la modalidad del crecimiento se concentró en grado desproporcionado en el consumo de bienes para necesidades no básicas, como se indica por el fuerte gasto en bienes de consumo duraderos entre grupos de ingresos bastante bajos. En contraste, en Taiwán y Corea del Sur las mejoras por encima del promedio de los indicadores de las necesidades básicas acompañaron a las tasas de crecimiento por encima del promedio, tendencia que apoya el punto de vista de que es la modalidad no la tasa de crecimiento la que determina el impacto en las necesidades básicas. En ambos casos la proporción del consumo público descendió durante el período, en tanto que se elevó la tasa de inversión. Esta pauta indica que el nivel del consumo público como proporción del PIB no es crítico para satisfacer las necesidades básicas. Sri Lanka también mostró un crecimiento por encima del promedio (en particular para un país asiático), y un mejoramiento por encima del promedio en la satisfacción de las necesidades básicas con respecto a 1960-70, aunque su crecimiento no fue tan espectacular como el de Corea del Sur y Taiwán. Ya se sugirió con anterioridad que puede haber muchos caminos para satisfacer las necesidades básicas, posibili-

dad que apoya la variedad de experiencias que se muestran aquí. Se podrían agregar otras con facilidad.

Como lo ilustra el Gráfico 4, para generar mejoras en la satisfacción de las necesidades básicas no son necesarias, ni suficientes, tasas elevadas de crecimiento económico. Si bien los gastadores pródigos de esta pequeña muestra están concentrados en la categoría de crecimiento por debajo del promedio, la experiencia de Sri Lanka entre 1960 y 1970 indica que es posible combinar el gasto público en la satisfacción de las necesidades básicas con un crecimiento respetable.

Si se hace caso omiso por el momento de los problemas de la medición, las diversas opciones se pueden representar por cuatro caminos para incrementar el consumo de los pobres. En el Gráfico 5 el logaritmo de consumo per cápita

GRÁFICO 5. Comparación de los efectos en el curso del tiempo de los cuatro enfoques para aumentar el consumo de los pobres



Fuente: Paul Streeten, «Basic Needs: Premises and Promises», *Journal of Policy Modeling*, vol. 1 (1979), págs. 136-46.

de los pobres se traza sobre el eje vertical, y el tiempo sobre el eje horizontal. El camino 1 muestra niveles más bajos de consumo, pero, como resultado de mejores incentivos y de una inversión productiva, alcanza el camino 2 en algún punto (T_1) y, para siempre después, el consumo de los pobres es más elevado. El camino 2 comienza con un consumo más elevado de los pobres, pero, al descuidar los incentivos, el ahorro público y privado y la inversión productiva, se queda atrás del camino 1 después de una fecha determinada, T_1 . Así es como se presenta la opción a menudo. (Debe estar claro que políticas bien fundamentadas descartarían el camino 3, que es un modo ineficiente de satisfacer las necesidades de los pobres.) El fundamento lógico en que se apoya la satisfacción de las necesidades básicas, sin embargo, es el camino 4. Se atribuye elevada prioridad a algunos componentes del consumo corriente por los pobres, los que por algún tiempo descienden por debajo de los niveles de consumo que podrían haberse alcanzado por los otros dos caminos eficientes. Cuando la generación actual de niños entra en la fuerza de trabajo y comienza a

producir rendimientos (T_2), el crecimiento es más acentuado de lo que hubiera sido de seguirse el camino 1, ya que alcanza primero al camino 2 del bienestar y más tarde al camino 1 del crecimiento. El *proceso* de satisfacer las necesidades básicas puede reducir el crecimiento toda vez que los recursos se desvían de la inversión hacia el consumo, pero la *realización positiva* de la inversión masiva en capital humano acelerará el crecimiento, debido a que el capital humano se ha vuelto más productivo.

La industrialización forzada por el stalinismo y la Revolución Industrial de Inglaterra siguieron el camino 1. Taiwán, Corea del Sur y tal vez el Japón siguieron el camino 4, estableciendo en los primeros años la pista para el futuro «despegue hacia el crecimiento autosostenido» (la frase es de W. W. Rostov) mediante la satisfacción de ciertas necesidades básicas a través de la reforma agraria y la inversión masiva en capital humano, en especial en educación. Los críticos afirman que Sri Lanka y Tanzania puede que estén siguiendo el camino 2 y Birmania el camino 3, aunque esas experiencias no se han analizado plenamente todavía¹.

Algún trabajo econométrico preliminar ha tendido a mostrarse en consonancia con las hipótesis que se formulan aquí². Varios indicadores de la medida en que se llenaron las necesidades básicas en 1960 fueron relacionados con las tasas de crecimiento del PNB entre 1960 y 1973 correspondientes a 83 economías y a las doce con el crecimiento más alto. Se encontró que el lograr un progreso sustancial en la satisfacción de las necesidades básicas no lleva después a que las tasas de crecimiento sean más bajas, que el mejor desempeño en la satisfacción de esas necesidades tiende a alcanzar tasas de crecimiento más altas en el futuro, y que el mejoramiento de la salud, según se refleja en la esperanza de vida más larga, guarda una relación tan fuerte con el crecimiento como con el nivel de instrucción medido por la alfabetización, aunque la educación afecta al crecimiento mediante el mejoramiento no sólo de las aptitudes de producción sino también de las aptitudes para vivir y, por lo tanto, del mejoramiento de la higiene y la salud.

Una manera sencilla de someter a prueba la relación entre las necesidades básicas y el crecimiento es comparar la evolución de las necesidades básicas de algunas economías en rápido crecimiento con la de economías ordinarias. En el Cuadro 3 se muestra la relación entre la esperanza de vida, la alfabetiza-

¹ Paul Isenman en su artículo «Basic Needs: The Case of Sri Lanka», *World Development*, vol. 8, n.º 3 (marzo de 1980), págs. 237-58, sugiere que el satisfacer las necesidades básicas en Sri Lanka no retardó el crecimiento. Ajit Singh y Manfred Bienefeld sugieren una conclusión similar en el caso de Tanzania en el documento sobre antecedentes «Industry and Urban Economy in Tanzania», preparado para el programa de la OIT sobre empleos y aptitudes para Africa, Misión Consultiva sobre Empleo para Tanzania (Addis Abeba, alrededor de 1977; mimeografiado).

² Norman L. Hicks, «Growth versus Basic Needs: Is There a Trade-off?», *World Development*, vol. 7, n.º 11 (noviembre-diciembre de 1979), págs. 985-94, y «Crecimiento y necesidades básicas», *Finanzas y Desarrollo*, vol. 17, n.º 12 (junio de 1980), págs. 17-20. Véase también David Morawetz, «Basic Needs Policies and Population Growth», *World Development*, vol. 6, n.º 11/12 (noviembre-diciembre de 1978), págs. 1251-59, y David Wheeler, «Basic Needs Fulfillment and Economic Growth: A Simultaneous Model», *Journal of Development Economics*, vol. 7, n.º 4 (diciembre de 1980), págs. 435-51.

CUADRO 3. *Crecimiento económico, esperanza de vida y alfabetización en economías seleccionadas*

<i>Economías</i>	<i>Tasa de crecimiento, 1960-77^a (porcentaje)</i>	<i>Esperanza de vida, 1960 (años)</i>	<i>Desviación del nivel previsto de esperanza de vida^b (años)</i>	<i>Alfabetización de los adultos, 1960 (porcentaje)</i>	<i>Desviación del nivel previsto de alfabetización, 1960^c (porcentaje)</i>
Singapur	7,7	64,0	3,1	—	—
Corea	7,6	54,0	11,1	71,0	43,6
Taiwán	6,5	64,0	15,5	54,0	14,2
Hong Kong	6,3	65,0	6,5	70,0	6,4
Grecia	6,1	68,0	5,7	81,0	7,5
Portugal	5,7	62,0	4,7	62,0	1,7
España	5,3	68,0	1,8	87,0	1,2
Yugoslavia	5,2	62,0	4,7	77,0	16,7
Brasil	4,9	57,0	3,0	61,0	8,6
Israel	4,6	69,0	2,0	—	—
Tailandia	4,5	51,0	9,5	68,0	43,5
Túnez	4,3	48,0	—0,5	16,0	—23,8
Promedio de 12 economías	5,7	61,0	5,6	64,7	12,0
Promedio de la muestra total ^d	2,4	48,0	—0,0	37,6	—0,0

— Datos no disponibles.

^a Tasa de crecimiento del PNB real per cápita.^b Desviaciones de valores estimados obtenidos de una ecuación en que la esperanza de vida (*LE*) en 1960 está relacionada con el ingreso per cápita (*Y*) en 1960 de la siguiente manera: $LE = 34,29 + 0,07679 Y - 0,000043 Y^2$ ($r^2 = 0,66$).^c Desviaciones de valores estimados obtenidos de una ecuación en que la alfabetización (*LIT*) en 1960 está relacionada con el ingreso per cápita (*Y*) en 1967 de la siguiente manera: $LIT = 9,23 + 0,1595 Y - 0,0000658 Y^2$ ($r^2 = 0,44$).^d Los datos correspondientes a las tasas de crecimiento medio y la esperanza de vida se refieren a una muestra de 83, en tanto que los referentes a la alfabetización comprenden 63 países.Fuentes: Datos del Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1979* (Washington, D.C.); cuadro tomado del trabajo de Norman Hicks, «Crecimiento y necesidades básicas», *Finanzas y Desarrollo*, vol. 17, n.º 2 (junio de 1980), págs. 17-20.

ción y el crecimiento en las 12 economías de crecimiento más rápido entre 1960 y 1977 (excluyéndose los países exportadores de petróleo y los que tienen poblaciones de menos de un millón de habitantes) por comparación con el país en desarrollo ordinario. La tasa media de crecimiento anual de los países en rápido crecimiento, del 5,7 por 100, fue sustancialmente más elevada que la del promedio correspondiente a toda la muestra, 2,4 por 100. El promedio de esperanza de vida en esas economías de rápido crecimiento era de 61 años al comienzo del período en 1960, comparada con 48 años para las economías ordinarias. El índice de alfabetización también era mucho más elevado. Puede llegarse a la conclusión de que el buen desempeño en la satisfacción de las necesidades básicas acelera el crecimiento, o por lo menos no lo retarda.

Pero los datos presentados en el cuadro tienen un sesgo. Las 12 economías de crecimiento más rápido tenían ingresos superiores al promedio en 1960. Toda vez que hay una asociación entre el ingreso y la esperanza de vida, no es sorprendente encontrar que los países de crecimiento rápido mostraron una esperanza de vida más prolongada. A fin de eliminar ese sesgo Norman Hicks calculó una ecuación en que relacionaba la esperanza de vida con el ingreso y en consecuencia establecía la esperanza de vida «esperada» para cada país. La esperanza de vida mejor que la normal se puede medir por la desviación del nivel real con respecto al esperado. Esas desviaciones se muestran en la tercera columna del Cuadro 3. Las 12 economías de crecimiento rápido muestran esperanzas de vida que en promedio son 5,1 años mayores que su cifra prevista. De la diferencia de 13 años (61-48) entre el promedio correspondiente a las 12 economías y la correspondiente a la muestra de 83, alrededor de 8 años se deben a diferencias en el ingreso y 5 a otros factores.

Norman Hicks hizo el mismo ejercicio con respecto a la alfabetización. En las 12 economías de crecimiento rápido, alrededor del 65 por 100 de los adultos estaba alfabetizado en 1960, en comparación con el 38 por 100 para toda la muestra. Al ajustarse para tener en cuenta las diferencias en los niveles de ingreso, las tasas de alfabetización en los países de rápido crecimiento fueron superiores en alrededor del 13 por 100 a las de las otras economías al comienzo del período.

En el Cuadro 4 se invierte la pregunta para inquirir cómo los que mejor actúan para satisfacer las necesidades básicas (los que tienen la mayor desviación de los niveles esperados de esperanza de vida) se han desempeñado con respecto al crecimiento. Muchos de los mismos nombres aparecen en esta lista, como Taiwán, Corea del Sur, Tailandia, Hong Kong y Grecia, pero otros, como Sri Lanka, Paraguay, Filipinas, Birmania y Kenya se han desempeñado bien en la esperanza de vida sin registrar tasas de crecimiento espectacularmente elevadas (un promedio de alrededor del 2 por 100) entre 1960 y 1977. De todos modos, la tasa media de crecimiento anual del 4 por 100 para este grupo que se ha desempeñado bien en la satisfacción de las necesidades básicas es considerablemente más alta que el promedio para todo el grupo del 2,4 por 100. Es claro que el crecimiento cabe atribuirlo a muchos factores distintos del desempeño en la satisfacción de las necesidades básicas, como las inversiones, los flujos de capital, las exportaciones, las políticas macroeconómicas, los fac-

CUADRO 4. *Crecimiento y esperanza de vida en economías seleccionadas*

<i>Economías</i>	<i>Desviación del nivel previsto de esperanza de vida (años)</i>	<i>Tasa de crecimiento, 1960-77 (porcentaje)</i>
Sri Lanka	22,5	1,9
Taiwán	15,5	6,5
Corea	11,1	7,6
Tailandia	9,5	4,5
Malasia	7,3	4,0
Paraguay	6,9	2,4
Filipinas	6,8	2,1
Hong Kong	6,5	6,3
Panamá	6,1	3,7
Birmania	6,0	0,9
Grecia	5,7	6,1
Kenya	5,5	2,4
Promedio de 12 economías	9,1	4,0
Promedio de 83 economías	0	2,4

Nota: Véase en el Cuadro 3 la explicación de las variables.

Fuentes: Las mismas que las del Cuadro 3.

tores culturales y varios más. Y las correlaciones estadísticas entre la satisfacción de las necesidades básicas y las tasas de crecimiento no pueden identificar cuál es la causa y cuál el efecto. Cabría esperar que el vínculo actúe en dos sentidos: de la satisfacción de las necesidades básicas al crecimiento, y del crecimiento a la satisfacción de las necesidades básicas. Pero la secuencia de hechos del Cuadro 3, en que se muestran tasas de alfabetización y esperanza de vida en 1960 y tasas de crecimiento en 1960-77, indica con firmeza que el buen desempeño en la satisfacción de las necesidades básicas contribuye al buen crecimiento. Si estos ejercicios econométricos se consideran en conjunto con estudios microeconómicos de proyectos específicos, lo que se indica es que, lejos de retardar el crecimiento, el tipo correcto de satisfacción de las necesidades básicas puede aportar una contribución importante a ese crecimiento.

La hipótesis de que el buen desempeño en la satisfacción de las necesidades básicas contribuye al crecimiento más rápido descansa en el supuesto de que el llenar las necesidades básicas es también una inversión en capital humano, y que con el tiempo esa inversión también produce tasas de crecimiento más elevadas que otras inversiones opcionales. Es bastante evidente que algunas formas de inversión en capital humano, al igual que algunas formas de inversión física, pueden malgastarse y no contribuir a la productividad nacional. Gente instruida y saludable puede emigrar a otros países y contribuir al crecimiento de éstos. Las aspiraciones despertadas por la educación pueden llevar a formular demandas de salario o de empleo que desalientan el desarrollo industrial y acrecientan las filas de gente instruida desempleada. El contenido de los servicios de salud y educación y la gente a la que atienden variarán se-

gún que las políticas estén guiadas primordialmente por la satisfacción de las necesidades básicas o la productividad. Es evidente de igual modo, por la comparación de los cuadros, que la inversión en capital humano tiene que complementarse mediante la aplicación de políticas apropiadas en otros campos, como la inversión física, los ingresos derivados de las exportaciones y las corrientes de capital extranjero.

Un acervo cada vez mayor de pruebas indica que la satisfacción de las necesidades básicas en el contexto correcto de política puede ser un método poderoso de mejorar la calidad de los recursos humanos. Una fuerza de trabajo saludable y bien alimentada es capaz de realizar un esfuerzo físico y mental mayor que otra que se encuentra enferma, hambrienta y malnutrida. Para la producción de muchos bienes y servicios es esencial poseer toda una gama de aptitudes adquiridas a través de la educación y el adiestramiento. La educación generalizada también facilita la comunicación y en consecuencia moviliza un mayor conglomerado de talento, hace que la gente sea más flexible y la ayuda a adaptarse a los cambios producidos por el crecimiento económico. Varios estudios indican la existencia de un fuerte vínculo entre la educación y la productividad de la mano de obra. Se ha demostrado que hay una relación directa entre la educación primaria y la productividad de la mano de obra y el capital, tanto en la agricultura de varios países en desarrollo como en la industria japonesa de hilados de algodón desde 1891 hasta 1935. Es probable que la notable evolución del crecimiento del Japón, Corea del Sur, Taiwán e Israel se deba en gran parte a los elevados niveles alcanzados en alfabetización y aritmética en esos países en una etapa temprana de su desarrollo ³.

Cuando se comparan los caminos de crecimiento es importante medir éste y sus componentes de manera correcta. Las necesidades básicas se miden en términos de necesidades fisiológicas y de insumos físicos, y los costos financieros se calculan de esos datos. El crecimiento, sin embargo, es un agregado en el que la distribución existente del ingreso, a menudo muy desigual, determina el poder adquisitivo y, con él, las ponderaciones de los precios. Un 10 por 100 de incremento en el ingreso de alguien que gana \$10.000 se pondera cien veces más que un aumento del 10 por 100 en el ingreso de alguien que gana \$100. Ahluwalia y Chenery han sugerido introducir una modificación a la medida convencional del crecimiento: las proporciones iniciales de cada grupo de ingreso se ponderan según su proporción del ingreso nacional, de modo que la ponderación de los más pobres es la más pequeña, y la de los más ricos la mayor ⁴. Una posibilidad es ponderar a cada grupo por igual, de acuerdo con el número de personas (o de unidades familiares, teniendo en cuenta el tamaño y la distribución por edad), de suerte que el crecimiento del 1 por 100 del ingreso del 25 por 100 más pobre tenga la misma ponderación que un creci-

³ Véase un examen más amplio y referencias a las pruebas de los aspectos productivos de satisfacer las necesidades básicas en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980*, del Banco Mundial (Washington, D. C.), en especial los capítulos 4 y 5.

⁴ Montek S. Ahluwalia y Hollis Chenery, «Un modelo de distribución y crecimiento», publicado en *Redistribución con crecimiento*, Hollis Chenery y otros (Madrid: Editorial Tecnos, 1976), págs. 257-87.

miento del 1 por 100 del del 25 por 100 más rico. Un sistema de ponderación más radical todavía sería asignar ponderaciones cero al crecimiento del ingreso de todos los grupos de ingreso por encima del 25 por 100 o el 40 por 100, y una ponderación de unidad a los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Cualquiera que sea el método que se elija, todo examen del intercambio entre la satisfacción de las necesidades básicas y el crecimiento debe especificar las ponderaciones asignadas al crecimiento del ingreso de los diferentes grupos de ingreso. Esto revelaría con claridad los juicios de valor en que se fundamenta la estrategia.

La importancia relativa de diferentes artículos en el conjunto de bienes de consumo se determina normalmente por sus precios relativos. El crecimiento se registra cuando el consumo de whisky ha aumentado, aun cuando haya descendido el de la leche. Esto no se debe a que el whisky consumido por los ricos se considere más importante que la leche consumida por los pobres, sino porque los ingresos más elevados de los ricos determinan el precio relativamente elevado del whisky, en tanto que la falta de poder adquisitivo se refleja en el bajo precio de la leche. En sociedades con distribución del ingreso, la medida estándar de crecimiento del PNB da por lo tanto ponderación excesiva al crecimiento de bienes para necesidades no básicas y ponderación deficiente a los bienes para cubrir necesidades básicas.

Cuando se han especificado los recursos determinados para los grupos vulnerables en particular y se ha definido un perfil cronológico para satisfacer las necesidades básicas de una población creciente sobre una base sostenible, el crecimiento vendrá a ser el *resultado* de una política de satisfacción de las necesidades básicas, no su objetivo. Normalmente el crecimiento no es algo que tiene que sacrificarse o intercambiarse para llenar las necesidades presentes. Por el contrario, a la luz de las anteriores consideraciones, un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas bien puede demandar tasas más elevadas de crecimiento que la llamada estrategia para el desarrollo. Pero el curso cronológico, la composición, los beneficiarios y la medida de tal crecimiento serán diferentes de las de una estrategia convencional para lograr un crecimiento elevado.

Esto suscita la tercera pregunta planteada al comienzo de este capítulo: ¿Cómo afecta el crecimiento económico a la satisfacción de las necesidades básicas? Una tasa más elevada de crecimiento aumenta los recursos disponibles para llenar esas necesidades. Un componente grande de los bienes que llenan las necesidades básicas se producen y venden en el sector privado en muchos países, en especial alimentos, vivienda, bienes domésticos, transporte, energía y prendas de vestir. La capacidad de los pobres de elevar su consumo de estos bienes básicos depende del crecimiento de sus ingresos y de la disponibilidad y precios de esos bienes. En países donde el crecimiento rápido no va acompañado de una tasa suficiente de crecimiento de los ingresos de los pobres, es posible que sus necesidades básicas no se satisfagan con tanta prontitud como en los países de crecimiento más lento con tasas más elevadas de aumento de los ingresos de los pobres.

Lo que interesa aquí son los ingresos reales, no los monetarios. En países

como el Brasil e Indonesia que registran tasas elevadas de crecimiento, parece que los precios de los alimentos de primera necesidad han tendido a aumentar más que el nivel del precio medio, de suerte que han padecido los ingresos de los pobres. En un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es importante estabilizar los precios de los alimentos básicos para los pobres urbanos, los campesinos sin tierras y los agricultores deficitarios en la producción de alimentos que tienen que comprarlos, sin desalentar la producción de artículos alimentarios por los agricultores pobres. Si los bajos ingresos de los pobres se merman debido a las compras de nutrientes costosos y de bienes para llenar necesidades no básicas, los precios altos reducen más todavía el efecto del crecimiento en la satisfacción de las necesidades básicas.

Los servicios públicos que se proporcionan gratis, como la educación, de todos modos exigen hacer gastos en efectivo en libros, prendas de vestir y transporte. El aprovechamiento de estos servicios gratis también impone costos en forma de ingresos a los que se renuncia cuando, por ejemplo, los niños asisten a la escuela o los enfermos van al hospital. Así, un aumento en el ingreso personal es una condición para tener acceso a los servicios gratis suministrados públicamente. Las tasas de crecimiento elevado permiten que aumente el gasto público, pero, también en este caso, mucho depende de la asignación del gasto público tanto entre sectores (ya sea que se destine a defensa o a educación) como dentro de cada sector (para educación terciaria o primaria). El gasto público refuerza a menudo los sesgos del sector privado que favorecen a las ciudades sobre la campiña, a las regiones ricas sobre las regiones más pobres, y a la clase media sobre la pobre.

El crecimiento por sí mismo —incluso el crecimiento igualitario o la redistribución derivada del crecimiento— no garantiza la satisfacción de las necesidades básicas. Una característica distintiva del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es que las políticas deben ponerse en práctica para asegurar un suministro cada vez mayor y debidamente distribuido de bienes, tanto públicos como privados, si se quieren satisfacer las necesidades básicas.

Lecciones derivadas de la experiencia de los países

UN ENFOQUE DE LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS RELACIONADO CON EL DESARROLLO trata de asegurar que todos los seres humanos tengan la oportunidad de vivir vidas plenas. El enfoque (con respecto a la más amplia de las dos definiciones examinadas en la sección «El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas» del capítulo 1 tiene tres objetivos:

- Los ingresos reales que son suficientes para comprar artículos de primera necesidad como alimentos, prendas de vestir, bienes domésticos, transporte, combustible y alojamiento. Esto a su vez supone medios de vida productivos y remuneraciones (empleo y trabajo por cuenta propia) que dan a la gente un derecho primario a lo que producen y al reconocimiento de su aportación.
- El acceso a servicios públicos como educación, atención de salud, agua y saneamiento. Esto supone una infraestructura física y social suficiente para proporcionar con carácter sostenido bienes y productos básicos y permitir la satisfacción creciente de las necesidades básicas.
- La participación en la formulación y puesta en práctica de proyectos, programas y políticas por la gente afectada y la movilización local de los recursos subutilizados.

A los esfuerzos convencionales por erradicar la pobreza mediante el incremento de los ingresos, del consumo y del empleo (incluido el empleo por cuenta propia), el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, definido en forma estrecha, agrega otra dimensión: el suministro de los bienes y servicios particulares que precisan los grupos menesterosos, los que padecen hambre o se encuentran malnutridos, los que sufren mala salud, los que carecen de hogar, los analfabetos. Al medir la evolución del desarrollo es necesario ajustar el ingreso monetario para tener en cuenta los cambios en los precios a fin de determinar el ingreso real, y para agregar a las medidas del ingreso medio otras que lleguen a su distribución. De manera análoga, en el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es necesario explorar detrás del ingreso real y su distribución para llegar a los bienes y servicios (como alimentos) que compra el ingreso, sondear detrás de esos bienes y servicios para determinar sus características (como calorías) e indagar detrás de esas características para conocer las necesidades humanas que satisfacen (como nutrición y

salud). El punto focal de los trabajos recientes del Banco Mundial ha sido el logro de estándares adecuados de salud y educación mediante la obtención de acceso a una gama de bienes y servicios que eliminen el hambre y la malnutrición, las enfermedades, el analfabetismo y la falta de agua potable, saneamiento y alojamiento decoroso.

¿Cómo está traduciéndose en obras el objetivo de satisfacer las necesidades básicas? A los efectos prácticos hay tres aspectos del enfoque: la oferta, la demanda y las instituciones. Debe haber suficiente producción (incluidos la distribución y el comercio exterior) de los bienes en cuestión, los pobres deben poseer el poder adquisitivo suficiente para comprarlos, y los mecanismos administrativos y operacionales deben facilitar el acceso y la entrega tanto en el mercado como en los sectores ajenos al mercado. El tipo de arreglos institucionales determina los costos y la eficacia de satisfacer las necesidades básicas.

La estructura de producción debe ajustarse a la demanda de bienes y servicios básicos, de otro modo los precios crecientes de los artículos de primera necesidad demandados o los precios descendentes de los bienes producidos y vendidos por los pobres anularán las políticas que se pretendía mejoraran su destino. La producción debe cubrir no sólo los bienes básicos que se precisan de manera corriente (y las exportaciones para pagar los bienes básicos importados), sino también los bienes de inversión que provean a la satisfacción futura de las necesidades básicas.

En lo que se refiere a la demanda debe establecerse una distinción entre la primaria, la secundaria y la terciaria. La demanda primaria se crea por la creciente capacidad generadora de ingresos de los pobres a través de su empleo o de la propiedad de bienes como la tierra. La demanda secundaria se crea mediante la canalización de servicios públicos como educación y adiestramiento hacia los pobres, de modo que se incrementen su productividad y capacidad de generar ingresos. La demanda terciaria se crea por los pagos de transferencia a los pobres, ya sea en efectivo o en especie. Los tres campos se superponen. Por ejemplo, los pagos de transferencia pueden mejorar la capacidad generadora de ingresos al hacer que la gente goce de mejor salud.

En muchos enfoques convencionales se ha tendido a descuidar el marco institucional. Sin embargo, en el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es de importancia crucial. Las necesidades básicas han de cubrirse por el mercado cuando la gente utiliza sus ingresos para comprar bienes esenciales, se satisfacen por el sector público a través de los servicios que se prestan gratis y de las transferencias de ingresos, se llenan a través de los actos de la comunidad, por organizaciones cooperativas y voluntarias, y se satisfacen en las unidades familiares. Las actividades de éstas son pertinentes en particular para el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. La unidad familiar asigna los ingresos salariales ganados por sus miembros y produce bienes y servicios para su propio uso. Aunque su producción propia puede que represente hasta el 40 por 100 del ingreso de la unidad familiar en los países en desarrollo, constituye una proporción mucho mayor del ingreso y la producción en los sectores que atienden a las necesidades básicas. Además, las actividades de las unidades familiares desempeñan una función crucial en cuanto a trans-

formar la educación, la salud, la nutrición y elementos semejantes en mejoras en la calidad de las vidas individuales¹.

El sector público también es importante en un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas como productor, formulador de reglas y fuente de financiamiento. Los pagos de transferencia y los subsidios se hacen con los ingresos públicos fiscales y el gobierno elabora y aplica las leyes a las que están sujetas las transacciones privadas. Los servicios de salud y las instalaciones de educación y saneamiento se encuentran concentrados por lo común en el sector público. Una razón por la que es necesario el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es que el énfasis anterior en los ingresos mínimos y en las líneas de pobreza tendía a descuidar a la unidad familiar y al sector público, los que figuran de manera prominente en la provisión de bienes y servicios para cubrir las necesidades básicas. El análisis del sector público debe comprender los arreglos administrativos y políticos a fin de determinar cuál es la mejor combinación de responsabilidad local y apoyo central y la estructura administrativa más apropiada para satisfacer las necesidades básicas.

Un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas debe poner un interés combinado en la oferta y la demanda de bienes básicos y en los arreglos institucionales apropiados para armonizar la oferta con las necesidades. El no actuar en cualquiera de estos campos puede dar lugar a que no se satisfagan las necesidades básicas. En diferentes partes de este libro se subrayan distintos aspectos, de acuerdo con el contexto.

Un programa eficaz para llenar esas necesidades exige actuar a cinco niveles distintos, en cada uno de los cuales son pertinentes la oferta, la demanda y las instituciones.

- La intervención más directa y rápida consiste en entregar a los pobres los bienes básicos o el dinero para comprarlos, pero esto es costoso y tal vez no sólo no pueda mantenerse, sino que además resulte ineficaz a menos que vaya apoyado por medidas en los otros tres niveles.
- La intervención sectorial es necesaria a fin de mejorar el acceso de los pobres a los bienes y servicios básicos, como salud, educación o alimentos.
- Son precisas políticas macroeconómicas que afecten a la tasa de crecimiento, la creación de empleos, los ingresos y los precios con objeto de impedir que las gentes no pobres capten las ganancias derivadas del mejoramiento del capital humano y las consiguientes ganancias en productividad.
- Es posible que se necesite introducir cambios estructurales relacionados con el sistema de propiedad de la tierra y las leyes de tenencia, con la propiedad de otros bienes y con la política de población a fin de si-

¹ En el trabajo «A Branch of Economics is Missing: Micro-Micro Theory», *Journal of Economic Literature*, vol. 17, n.º 2 (junio de 1979), págs. 477-502, Harvey Leibenstein arguye en favor de que se hagan más análisis del comportamiento dentro de firmas. Los mismos argumentos se aplican al comportamiento dentro de las unidades familiares.

- tuar la satisfacción de las necesidades básicas sobre una base sostenible y permitir que se incrementen los bienes y servicios suministrados.
- Es necesaria la asistencia internacional, en particular en el caso de los países más pobres, con el fin de apoyar y suplementar los esfuerzos internos. La dimensión cronológica de la intervención es diferente, por supuesto, a cada nivel. En algunos casos la acción en uno o dos niveles puede bastar para establecer vinculaciones con otros niveles a través de incentivos y de las fuerzas del mercado. En otros es necesaria la intervención simultánea en varios niveles o en todos ellos.

La experiencia de los países

Aunque la experiencia en materia de desarrollo abarca sólo tres decenios desde la Segunda Guerra Mundial, los países en desarrollo muestran una amplia gama de experiencia en cuanto a satisfacer las necesidades básicas de su población². Si las tasas de alfabetización y la esperanza de vida se utilizan como medidas aproximadas del desempeño en la satisfacción de las necesidades básicas, la esperanza de vida en 1977 se estimó que era menor de 45 años en 12 países (con poblaciones de más de medio millón de habitantes): Afganistán, Angola, Bhutan, Chad, Etiopía, Guinea, República Popular Democrática Lao, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Somalia. La estimación fue de 70 años o más en diez economías en desarrollo: Argentina, Costa Rica, Cuba, Hong Kong, Jamaica, Panamá, Singapur, Taiwán, Trinidad y Tabago y Uruguay. En las tasas de alfabetización ocurren variaciones similares. En 12 países menos del 20 por 100 de la población adulta estaba alfabetizada en 1975, en tanto que 16 países tenían tasas de alfabetización de los adultos del 80 por 100 y superiores. También se registraron amplias variaciones en la calidad y extensión de los servicios básicos. En los cinco países mejor atendidos hay una enfermera por cada 432 personas, en tanto que en los cinco países peor atendidos a cada enfermera corresponden 36.000 personas (véase el Cuadro 5).

Entre 1960 y 1977 todos los países en desarrollo mejoraron sus aportaciones para cubrir las necesidades básicas, aunque a un ritmo desigual. En promedio, la esperanza de vida en los países de bajos ingresos se había elevado de 40 años en 1960 a 50 años para 1977, en los países industriales avanzados el aumento fue de 69 a 74, y en las economías de planificación centralizada pasó de 58 a 66 años. Este notable descenso en las tasas de mortalidad y la prolongación de la esperanza de vida, sin que hubiera un equivalente inmediato de declinación en las tasas de fecundidad, ocasionaron el rápido aumento de la población en los países desarrollados. De manera similar mejoraron las tasas de alfabetización. En los países de bajos ingresos la tasa de alfabetiza-

² Esta sección se fundamenta en el trabajo de Frances Stewart, «Las experiencias de los países en la satisfacción de las necesidades básicas», *Finanzas y Desarrollo*, vol. 16, n.º 4 (diciembre de 1979), págs. 23-26.

CUADRO 5. *Aportación para satisfacer las necesidades básicas en los países en desarrollo*

Concepto	Matrícula en la educación primaria como porcentaje del grupo de edad, 1976		Servicios de salud, 1976		Porcentaje de población con acceso a agua potable, 1975	Nutrición, 1974	
	Hombres	Mujeres	Población por médico	Población por enfermera		Promedio de calorías por día	Como porcentaje de las necesidades ^a
Promedio de los cinco países más bajos	24	9	56.710	36.764	7	1.773	76
Promedio de los cinco países más altos ^b	135	127	846	432	89	3.137	125

^a Las necesidades son definidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

^b Entre todos los países en desarrollo, excluidos Grecia, Israel, Portugal y España.

Fuentes: Datos tomados del Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1979, del Banco Mundial (Washington, D. C.); el cuadro procede del trabajo de Frances Stewart, «Las experiencias de los países en la satisfacción de las necesidades básicas», *Finanzas y Desarrollo*, vol. 16, n.º 4 (diciembre de 1979).

ción de los adultos se elevó del 29 por 100 en 1960 al 36 por 100 en 1977, en los países de ingresos medianos el aumento fue del 51 al 69 por 100 durante el mismo período.

Cuando se trata de establecer una relación estadística de estas mejoras con otros factores, hay dos relaciones que destacan como significativas: el desempeño pasado y el ingreso per cápita. Los países que se desempeñaron bien en 1960 también tendieron a hacerlo bien en 1977. De los 16 países en desarrollo en los que la esperanza de vida era mayor de 60 años en 1960, en 14 era de más de 70 años en 1977. En ningún país donde la esperanza de vida era inferior a 60 años era mayor de 70 años en 1977. Pese a las considerables variaciones en la tasa de mejora entre los países en el curso de ese período, la fuerte correlación entre el desempeño pasado y el subsiguiente durante 17 años indica no sólo la importancia de la historia, sino también los límites del ámbito para lograr mejoras grandes en el curso de diez a veinte años.

Con algunas excepciones notables, el segundo factor relacionado con el desempeño mejorado es el ingreso per cápita. Con respecto a un grupo de 86 países en desarrollo en 1975, el 52 por 100 de la variación en la esperanza de vida está relacionado con las diferencias en el ingreso per cápita. Esa relación no es sorprendente, por supuesto, ya que se esperaría que sociedades que poseen más recursos dediquen una cantidad mayor de ellos a los bienes y servicios que prolongan la vida y elevan el índice de alfabetización. Hay un proceso causal mutuo y de refuerzo entre la satisfacción de las necesidades básicas y el desempeño económico.

Más interesante a los efectos del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es el hecho de que algunos países se desempeñen mucho mejor y otros mucho peor, de lo que cabría predecir con fundamento sólo en las cifras del ingreso. La relación entre los cambios en los indicadores de la satisfacción de las necesidades básicas es mucho más débil que la existente entre niveles de esos indicadores con el ingreso nacional. En realidad, fue precisamente el hecho de que no hubiera crecimiento del PNB para eliminar la privación en ese período lo que dio lugar a que se pusiera nuevo interés en las necesidades básicas.

Una razón de las discrepancias existentes entre el ingreso medio per cápita y los indicadores de las necesidades básicas es que el promedio oculta lo que ocurre a los más pobres. Con respecto a cualquier nivel medio dado o tasa de crecimiento del ingreso, la mayor igualdad en la distribución muestra mejor desempeño en la satisfacción de las necesidades básicas. Los países socialistas, que tienen distribuciones del ingreso más igualitarias, como China, Cuba y Corea del Norte, y las economías de mercado más igualitarias, como Jamaica, Corea del Sur, Sri Lanka y Taiwán, se desempeñan mejor en cuanto a satisfacer las necesidades básicas de lo que cabría predecir por los datos de los ingresos. Los países exportadores de petróleo y otros que no son igualitarios se desempeñan peor, sin embargo. Ningún país con una distribución muy desigual del ingreso se ha desempeñado en forma destacada en cuanto a satisfacer las necesidades básicas, pero algunos países con distribuciones del ingreso sumamente desiguales se han desempeñado en forma corriente, más o menos, en

cuanto a llenar esas necesidades. Es evidente que también deben considerarse muchos otros factores.

• Los esfuerzos desplegados con éxito

La esperanza de vida es un indicador útil aproximado de la satisfacción de las necesidades básicas. Una manera de identificar los esfuerzos desplegados con éxito consiste en trazar una línea entre el ingreso medio per cápita y la esperanza de vida de un gran número de economías y señalar cuáles muestran una esperanza de vida mayor de la que cabría predecir de esa relación media. El resultado es un conjunto más bien mixto: Birmania, China, Costa Rica, Cuba, Hong Kong, Jamaica, Corea del Norte, Corea del Sur, Panamá, Paraguay, Sri Lanka, Taiwán, Tailandia, Uruguay y Yugoslavia. Estos países varían en tamaño, ingreso per cápita, tasas de crecimiento, distribución del ingreso, geografía, recursos naturales, historia y regímenes políticos. A fin de poner cierto orden en esta colección, pueden distinguirse tres tipos institucionales y políticos: las economías socialistas de planificación centralizada, como Cuba, China y Yugoslavia, algunas economías orientadas hacia el mercado, como las de Taiwán y Corea del Sur, con condiciones iniciales especiales de distribución de tierras, industrialización especial y políticas comerciales, y las economías mixtas, orientadas hacia el bienestar, de las que Sri Lanka es la historia destacada de éxito. Cada tipo siguió una estrategia diferente para el desarrollo; sin embargo, tuvo éxito en cuanto a llenar las necesidades básicas. Esto da a entender que no hay una sola estrategia para cubrir las necesidades básicas, sino lecciones que pueden aprenderse de diferentes enfoques.

El principal componente del éxito de Cuba (una esperanza de vida de 72 años y un índice de alfabetización casi universal) es un nivel elevado de gasto público en educación y posiblemente también en salud cuyos beneficios están ampliamente repartidos. Cuba gasta alrededor de dos veces más de su ingreso nacional en salud y educación que otros países de nivel similar de ingreso. Además, las necesidades básicas se satisfacen mediante el empleo pleno, subsidios para bienes esenciales como alimentos, y racionamiento de éstos, y la administración de la oferta. La ración alimentaria garantiza una dieta bien equilibrada a todo el mundo y el alojamiento se proporciona mediante subsidios para vivienda. De ese modo, un conjunto de necesidades básicas de servicios de educación y salud gratis, alimentos racionados y subsidiados y alimentación institucional, y la concesión de subsidios para vivienda garantizan la satisfacción de las necesidades básicas a todos. La participación en el proceso se logra a través de una organización política masiva. Con la posible excepción de China, en la mayoría de las economías socialistas de planificación centralizada la satisfacción de las necesidades básicas se adquirió a expensas de cierto crecimiento económico (y de algunos derechos políticos). El crecimiento cubano en el curso de los últimos quince años ha sido lento.

En China se proporcionaron alimentos, alojamiento, atención a salud y otros servicios de primera necesidad a toda la población, incluidos los más pobres,

en un plazo corto y con rápido crecimiento económico. Las tasas anuales de crecimiento entre 1952 y 1978 del 6,2 por 100 en el agregado y del 4 por 100 con respecto al ingreso per cápita son superiores sustancialmente al rendimiento medio de los países en desarrollo. El aspecto más importante de este logro es la transformación radical de las instituciones en que se basa la producción.

No se dispone de cifras en relación con la esperanza de vida, pero las tasas brutas de mortalidad de 27 por 1.000 habitantes en el decenio de 1930 habían descendido a 18 por 1.000 en 1952 y a 11 por 1.000 en 1956. El aspecto mejor conocido del esfuerzo de China por cubrir las necesidades básicas es su sistema de prestación de servicios de salud. En Ding Xian, en la provincia de Hobei, un sistema de auxiliares y paramédicos de poblado, apoyados por doctores adiestrados había llevado atención médica efectiva a aldeas remotas a costo muy bajo mucho antes de 1949, y esos esfuerzos ejercieron cierto efecto en las políticas posteriores a 1949. Pero este experimento y otros similares se quedaron en ejemplos aislados³.

Después de la revolución se puso interés especial primero en la movilización política plena en favor de la medicina preventiva y la campaña para combatir las cuatro plagas: moscas, mosquitos, ratas y gorriones. Después vinieron campañas de éxito sorprendente para la eliminación de la esquistosomiasis y la planificación de la familia. A mediados y fines del decenio de 1950 la preferencia se enfocó hacia las actividades curativas. La innovación más conocida está representada por los 1,6 millones de médicos descalzos, paramédicos rurales con adiestramiento estructurado de tres meses a un año que fueron elegidos de las brigadas de producción, con las que vivieron y trabajaron. Pero China está alejándose ahora de los médicos descalzos.

Las economías prósperas, orientadas hacia el mercado, son ejemplificadas por Taiwán y Corea del Sur, las que combinan una distribución relativamente igual de la tierra y del ingreso con rápido crecimiento económico. Su principal agente para satisfacer las necesidades básicas ha sido el crecimiento de los ingresos personales que permitió hacer gastos en bienes para cubrir esas necesidades. El sector público desempeñó una función de apoyo en la prestación de servicios de educación primaria prácticamente universal y de salud, pero el gasto público no ha sido grande en escala llamativa. En tanto que en las economías socialistas la producción planificada fue la fuerza impulsora para satisfacer las necesidades básicas, en las economías orientadas hacia el mercado fue la generación de ingresos.

Sri Lanka es el ejemplo sobresaliente en la tercera categoría, la de las economías mixtas orientadas hacia el bienestar. Su notable desempeño se inició en la época colonial y Sri Lanka ha logrado un mejoramiento sustancial y rápido en muchos indicadores sociales desde la Segunda Guerra Mundial a niveles de ingreso per cápita por debajo de \$200. La esperanza de vida es de 69 años y el 75 por 100 de la población está alfabetizada. Un factor importante

³ Dwight Perkins, «Rural Health in China» (Washington, D. C.: Banco Mundial, 1979, mimeografiado).

para el logro de esos resultados ha sido el cuantioso gasto público en educación primaria, salud y subsidios para alimentos. Hasta hace poco tiempo toda la población ha tenido acceso a esos servicios. La ración alimentaria representaba alrededor del 20 por 100 de la ingestión calórica entre familias de ingresos muy bajos. En 1973 los subsidios ascendieron alrededor del 14 por 100 del ingreso de esas familias. Una reducción en las raciones alimentarias en 1974 y un alza brusca en los precios de los alimentos fueron acompañadas de un aumento señalado en la tasa de mortalidad. Toda vez que la tasa de alfabetización, el acceso a los servicios públicos y la calidad del abastecimiento de agua no cambiaron en ese año, se pone de manifiesto la importancia de la ración alimentaria para la salud. Los programas sociales y los subsidios para alimentos representan alrededor de la mitad del gasto ordinario del gobierno y el 10 por 100 del PIB. El gasto per cápita asciende a unos \$15 anuales, pero el gasto público total no es notablemente grande, debido a que la asignación para defensa es muy pequeña.

Es creencia común que la economía de Sri Lanka no es viable a la larga, debido a que no se puede sostener el gran gasto público y porque reduce el crecimiento económico. Sin embargo, los programas fueron sostenidos en verdad, con una tasa respetable de crecimiento, por espacio de más de 20 años después de la Segunda Guerra Mundial. Una administración económica deficiente, movimientos adversos en la relación de intercambio y estaciones pobres de monzones dieron lugar a que surgieran problemas graves en el decenio de 1970. Pero con reformas económicas y programas más selectivos para los grupos de ingresos más bajos, parece que Sri Lanka es capaz de nuevo de combinar un desempeño satisfactorio en cuanto a llenar las necesidades básicas con el crecimiento económico. El caso de Sri Lanka muestra la importancia que reviste para una economía mixta el desplegar esfuerzos firmes y que se refuerzan en lo que se refiere a la oferta (a través del sector público y la planificación de la producción) y en lo atinente a la demanda (mediante la generación de ingresos y transferencias), y por parte de las instituciones (en especial de los servicios públicos) para tener éxito en la satisfacción de las necesidades básicas.

Los países con menos éxito

Los esfuerzos coronados por el éxito descritos arriba se pueden complementar con las experiencias de los países que tuvieron menos éxito, las que demuestran qué es lo que hay que evitar si se desean cubrir las necesidades básicas.

Algunas de las mayores deficiencias se encuentran entre los países africanos muy pobres, como Malí, Gambia y Somalia. El ingreso per cápita allí es de alrededor de \$100, las tasas de alfabetización son bajas, entre el 10 y el 23 por 100, la esperanza de vida es de unos 40 años y la mortalidad infantil es de alrededor de 200 por 1.000 habitantes. En algunas zonas el 50 por 100 de los niños muere antes de cumplir los cinco años. Más del 75 por 100 de la población vive en zonas rurales, donde la malnutrición es crónica, los servicios

de salud deficientes, la educación poca y el abastecimiento de agua escaso. Los intentos de avanzar en un sector fracasan debido a la falta de medidas de apoyo en otros. El proporcionar agua potable tiene poco efecto si no se imparte educación en higiene; las manos y los platos sucios anulan los resultados beneficiosos del agua potable. Los servicios curativos de salud son ineficaces debido a que las causas ambientales de la mala salud —la malnutrición y la falta de educación y saneamiento— hacen recaer al paciente curado. Es probable que un ataque coordinado en varios campos produjera resultados satisfactorios, pero estos países carecen de recursos para organizar esos programas y de capacidad administrativa para elaborar un enfoque coordinado. Por consiguiente, la ayuda externa es esencial para alcanzar éxito en cuanto a satisfacer las necesidades básicas.

Tómese el caso de Somalia. Desde 1969 el gobierno de ese país ha estado resuelto a poner en práctica un programa de educación. La alfabetización se ha elevado en grado sustancial y se han construido muchas escuelas, a menudo con la cooperación de la población rural. Sin embargo, la relación de la matrícula escolar primaria se mantiene en sólo el 45 por 100, y el gobierno está encontrando graves problemas financieros, debido a los elevados costos ordinarios.

En Gambia el ingreso per cápita es bajo (menos de \$200 en 1977), la esperanza de vida es de 33 años, la malnutrición es generalizada, afecta sobre todo a los niños, a las mujeres embarazadas y a las lactantes, la mitad de los niños muere antes de cumplir los cinco años de edad, y la mortalidad infantil es de más de 200 por 1.000 nacidos vivos. Se registra una elevada incidencia de enfermedades transmitidas por el agua y relacionadas con ella, la tasa de alfabetización es del 10 por 100, la matrícula escolar primaria en las zonas rurales es del 20 por 100, el personal médico es escaso y adiestrado en grado insuficiente. Sin embargo, el país es un exportador neto sustancial de alimentos. Si no fuera por esas exportaciones, Gambia sería más que autosuficiente en la producción de alimentos.

Estos países muy pobres tienen que depender de la ayuda extranjera para incrementar la producción interna. La unidad familiar desempeña una función importante en la producción alimentaria y en la determinación de las prácticas nutricionales y de salud. Los esfuerzos para mejorar la productividad de las unidades familiares revisten importancia particular como parte del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas.

En el otro extremo de la escala se encuentran los países que han registrado tasas elevadas de crecimiento económico durante largos períodos sin haber ejercido mucho efecto en lo que se refiere a satisfacer las necesidades básicas. El Brasil e Indonesia son ilustraciones de esos casos. Aunque el Brasil tuvo un ingreso medio per cápita de \$1.300 e Indonesia de \$280 en 1976, ambos países han disfrutado de elevadas tasas de crecimiento en los últimos años y el historial de ambos en cuanto a llenar las necesidades básicas ha sido decepcionante. Las causas deben buscarse en la estructura y distribución del crecimiento económico y en el diseño e incidencia de los servicios públicos. La desigualdad en un marco de crecimiento económico no tiene porqué estar en pugna con la satisfacción de las necesidades básicas. Mientras se eleva el nivel absoluto

de vida de los pobres, un aumento más rápido de los ingresos de quienes tienen una posición económica holgada no necesita ser un obstáculo y puede incluso servir de ayuda. Pero, aunque los datos no son todavía definitivos, es posible que los ingresos absolutos de los muy pobres se hayan reducido de hecho. En cualquier caso, no se han cubierto las necesidades básicas al ritmo que se hubiera esperado habida cuenta de las rápidas tasas de crecimiento agregado.

Debido a que la estructura de crecimiento fue en gran parte de utilización intensiva de capital, el empleo se quedó rezagado con respecto al crecimiento de la producción y la productividad. Las elevadas tasas continuadas de crecimiento de la población aumentaron la oferta de mano de obra, que superó a la demanda. Gran parte de la producción se dirigió hacia los bienes de lujo, no artículos de primera necesidad. La modalidad de la generación de ingreso condujo a que el poder adquisitivo de los pobres fuera insuficiente, y la estructura de producción no se ajustó para llenar las necesidades básicas. Los precios de los alimentos en particular tendieron a aumentar más que el nivel medio de precios, e incluso las normas de consumo de los pobres se desviaron de los bienes y servicios apropiados para cubrir las necesidades básicas.

El gasto del sector público, que podría haber corregido algunas de las fallas para satisfacer esas necesidades, reforzó por el contrario los efectos desiguales del sector privado. El gasto público total en ambos países fue bajo como proporción del PIB y tendió a concentrarse en la clase media como resultado de los sesgos urbanos y regionales. En Indonesia, por ejemplo, los subsidios para alimentos se limitaron a los militares y funcionarios del servicio público. En el Brasil los servicios de salud tendieron a concentrarse en los grandes hospitales urbanos en los que se atendía a los pacientes de la clase media, y la proporción de gastos en atención de salud dedicados a la medicina preventiva descendieron del 87 por 100 en 1949 al 30 por 100 en 1975.

Egipto, con alrededor del mismo ingreso per cápita de \$280 que Indonesia en 1976, ofrece un ejemplo similar, aunque menos extremo. El crecimiento ha sido moderado, la desigualdad en el ingreso ha sido menos acentuada y no parece haber aumentado. Ahora bien, al igual que en los casos de Indonesia y el Brasil, la estructura de crecimiento se concentró en los bienes para necesidades no básicas. La proporción del gasto público con respecto al ingreso nacional ha sido más alta en Egipto, pero también inclinada a favor de la clase media urbana. Los subsidios para alimentos son dos veces mayores para la población urbana que para la rural.

Con ingresos mayores y tasas de crecimiento más elevadas, el Brasil, Indonesia y Egipto tienen, en principio, una gama mucho más amplia de opciones que los países africanos pobres. Aparte de consideraciones de viabilidad política, incentivos y administración, podrían haber sacrificado el consumo para cubrir necesidades no básicas en favor de la satisfacción de las básicas, sin irrumpir en la inversión y el crecimiento. Las limitaciones políticas de tales normas de proceder las ilustra la función del sector público en los tres países que, en contraste con la pauta seguida en Sri Lanka, ha prestado poca atención a satisfacer las necesidades básicas. Una elevada proporción de gasto público no basta por sí mismo para asegurar el éxito en lo que se refiere a cubrir esas ne-

cesidades. Mucho depende del diseño de los servicios públicos, del grado de traspaso de responsabilidad a las entidades locales, y de la eficiencia administrativa. Algunos han expuesto el argumento de que un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es sumamente pertinente para los países de ingresos medianos, debido a que un despliegue de recursos más bien pequeño puede tener un impacto grande en la pobreza. Los obstáculos, sin embargo, no son de índole física, sino política, y proyectan dudas acerca de la posibilidad de lograr crecimiento primero y hacer la redistribución más tarde. El crecimiento concentrado lleva incorporado en sí un elemento de resistencia a satisfacer las necesidades básicas.

Lecciones derivadas de la experiencia de los sectores

ES COMÚN HACER REFERENCIA a los sectores relacionados con las necesidades básicas esenciales como los que proporcionan alimentos, servicios de salud y educación, alojamiento, agua y saneamiento¹. Esta clasificación se acomoda a la organización de gobiernos en ministerios y corresponde a los programas de financiamiento de sectores de organismos y donantes bilaterales. Pero el concepto de sectores relacionados con las necesidades básicas presenta ciertas dificultades analíticas.

Primera, la identificación de sectores relacionados con necesidades básicas específicas es un tanto arbitraria. Plantea cuestiones tan difíciles como la de ¿quién determina las necesidades básicas? ¿Cómo deben separarse fines (como el de la salud) de medios (como el abastecimiento de agua)?

Segunda, es posible, y de hecho bastante común, clasificar determinadas actividades o gastos bajo un sector de necesidades básicas, aunque los beneficios los perciben para satisfacer necesidades no básicas gentes que no son pobres. Tercera, es erróneo vincular ciertos objetivos, como el del logro de buena salud, con sectores correspondientes, como el de los servicios de salud. Los vínculos entre lo que en términos muy generales pudieran llamarse sectores relacionados con las necesidades básicas y la satisfacción de éstas son complejos y sutiles. Los sectores pueden incluso ser contraproducentes para sus propios objetivos, como cuando una enfermedad causada por el sistema médico o la incompetencia producida por el sistema educacional hace a la gente menos saludable o menos capaz. En general, cada sector llamado de las necesidades básicas ejerce un efecto, por lo común positivo, pero a veces negativo, no sólo de manera directa en la necesidad a la que atiende, sino también en otras necesidades básicas y no básicas. La educación no sólo hace a la gente mejor instruida, sino que también mejora su salud y nutrición, su capacidad generadora de ingreso y las utilidades de sus empleadores.

Pese a esas dificultades, los principales elementos de un enfoque sectorial son incuestionables: alimentos y agua potable, los principales determinantes de la salud, incluidos los servicios de salud y las instalaciones de saneamiento, alojamiento y educación. En los estudios del Banco Mundial se han examina-

¹ Véase el trabajo de Shahid Javed Burki, «Prioridades sectoriales para satisfacer las necesidades básicas», *Finanzas y Desarrollo*, vol. 17, n.º 1 (marzo de 1980), págs. 18-22.

do específicamente cinco sectores: nutrición, salud, educación, agua y saneamiento y alojamiento, y este capítulo se fundamenta en este trabajo. Los estudios identificaron los principales problemas existentes en cada sector y formularon las políticas necesarias para satisfacer las necesidades básicas correspondientes en términos generales a cada sector.

La primera lección que se desprende de los estudios sectoriales es que las vinculaciones de secciones representativas y la sustitución y escalonamiento apropiados son cruciales, tanto para mejorar los resultados como para reducir los costos. La segunda es que las actitudes y motivaciones humanas, las instituciones sociales, la administración y organización son tan importantes como el disponer de recursos físicos, financieros y fiscales suficientes y de tecnología apropiada. La estructura del gobierno, de organizaciones internacionales y de organismos especializados pueden obstaculizar la puesta en práctica de un programa de satisfacción de las necesidades básicas toda vez que sus subdivisiones —los distintos ministerios, agencias y departamentos— son responsables cada una de lo que parece ser un sector de las necesidades básicas. Los intereses profesionales y presiones de médicos, maestros e ingenieros sanitarios, tanto como los intereses políticos de los grupos más ricos, a menudo levantan barreras a la puesta en práctica. Tercera, la facilidad técnica con que puede abordarse un problema a menudo guarda una relación inversa con su orden de importancia. Por ejemplo, es fácil suplementar el régimen alimenticio de los niños en edad escolar a través de la alimentación proporcionada por instituciones, pero desde el punto de vista nutricional el grupo más vulnerable está formado por niños que están por debajo de la edad escolar. Cuarta, la prueba fundamental de un programa para satisfacer las necesidades básicas es la dedicación total a él de un país, y no la proporción del PIB ni del presupuesto asignada a los sectores relacionados con las necesidades básicas, ni los proyectos específicos para cubrir esas necesidades financiados por los organismos.

Nutrición

La necesidad de alimentos es tal vez la más básica de todas. Los pobres deben comer, aun cuando beban agua corriente, sean analfabetos y no estén inoculados. Los pobres de los países en desarrollo gastan alrededor del 70 por 100 de su ingreso total en alimentos, y más del 50 por 100 del ingreso adicional. La falta de alimentación adecuada no sólo hace que la gente sienta hambre y sea menos capaz de gozar de la vida, sino que también reduce su habilidad y (al producir apatía) buena disposición para trabajar. También la hace más susceptible a las enfermedades al disminuir su inmunidad a las infecciones y a otras tensiones ambientales. La malnutrición prolongada entre lactantes y niños de corta edad produce la reducción de estatura cuando son adultos y la malnutrición en grado agudo está asociada con el menor tamaño del cerebro y el número de células, así como con la alteración de los procesos químicos del cerebro. La malnutrición durante el embarazo se traduce en bajo peso al nacer, lo que constituye una causa particularmente importante de la morta-

lidad infantil. Los niños que padecen de malnutrición también muestran rezagos en la actividad motora, en el sentido del oído y la facultad de hablar, en el comportamiento social y personal, en la capacidad de resolver problemas, en la coordinación de ojos y manos y comportamiento en la ordenación de categorías, incluso después de haber sido rehabilitados.

Hoy en día la malnutrición no es el resultado de escasez global de alimentos. Sólo la actual producción mundial cerealera podría proporcionar a todos más de 3.000 calorías y 65 gramos de proteínas por día. Se ha estimado que el 2 por 100 de la producción cerealera mundial sería suficiente para eliminar la malnutrición entre los 500 millones de malnutridos del mundo². La malnutrición tampoco es primordialmente un problema de desequilibrio entre calorías y proteínas. En la mayoría de los estudios de poblados se ha encontrado que si la ingestión de energéticos es suficiente, las necesidades de proteínas también quedan satisfechas. El problema es de distribución: entre países, regiones y grupos de ingreso, entre sexos y unidades familiares. En general, son los muy pobres, quienes gastan casi todo su ingreso en alimentos, los que más padecen de malnutrición. En muchos países más del 40 por 100 de la población padece de regímenes alimenticios deficientes en calorías, y alrededor del 15 por 100 muestra deficiencias de más de 400 calorías diarias. En el seno de las familias parece que los niños, y en algunas sociedades las mujeres, sobre todo cuando están embarazadas o en el período de lactancia, reciben cantidades insuficientes de alimentos. Las deficiencias de calorías varían según la zona geográfica, la estación y el año. En la medida en que no se puede alterar la distribución del ingreso global, el incremento sustancial de la producción de artículos alimentarios básicos debe formar la parte más importante de la solución. (La disponibilidad de alimentos en los países en desarrollo aumentó ligeramente de 208 kilogramos per cápita en 1961 a 218 kilogramos en 1976.) La otra parte de la solución es que los pobres reciban ingresos suficientes, incluida la producción para su propio consumo y dinero en efectivo para comprar alimentos. Para los agricultores esto significa seguridad de tenencia o propiedad de la tierra, un establecimiento regular para la distribución de las ventas y el suministro de crédito. Es necesaria la producción extra de alimentos para llenar la demanda adicional creada por el crecimiento de la población y los ingresos más elevados per cápita e impedir fuertes alzas de los precios de alimentos que anularían los efectos del mayor poder adquisitivo. Pero el incremento de los ingresos y de la producción de alimentos, importante y todo como es, no es suficiente para eliminar la malnutrición en el curso de los 20 años venideros³.

² Shlomo Reutlinger y Marcelo Selowsky, *Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1976). Si la crítica de que los autores sobreestiman la malnutrición es válida, la proporción sería menor todavía.

³ El alcanzar niveles nutricionales perfectos es prácticamente imposible y un objetivo razonable es reducir las ventajas significativas derivadas de la deficiencia nutricional. Mucha gente de los países ricos presenta problemas médicos como consecuencia del exceso de peso y la obesidad, pero no se atribuye gran importancia social a esos males. Es posible que llegue a siete millones la cifra de norteamericanos que padecen de malnutrición. En los países pobres la gente se ha adaptado a casos benignos de deficiencia calórica al alcanzar peso y estatura más bajos, mostrándose menos activa y, en el caso de las mujeres, con una ovulación menos regular.

El recibir más alimentos no satisface por fuerza las necesidades básicas de la gente pobre. Puede que simplemente llene las necesidades de los parásitos que tienen en sus estómagos o las de los prestamistas. La malnutrición es un problema de la patología del ambiente y el incrementar la ingestión de alimentos puede que no sirva de ayuda por sí solo. Se han registrado casos en que eso ha empeorado las cosas, debido a que el consumo extra de alimentos de los miembros remunerados de las familias fue equiparado por esfuerzos físicos extraordinarios y el resto de la familia recibió menos⁴. Tal vez no sean alimentos los que se necesiten, sino educación, agua potable, servicios médicos o una reforma agraria que permita a la gente utilizar mejor la oferta de alimentos disponibles.

Elevar los ingresos reales de los pobres a fin de que puedan comprar más alimentos es a todas luces un medio importante de mejorar la nutrición. Pero éste es un proceso lento y hay otros medios más rápidos y más directos. La deficiencia de yodo, que puede causar paperas, apatía y propensión a otras enfermedades, se remedia con facilidad con sal yodada. Más difíciles de remediar son las deficiencias en vitamina A, que puede causar ceguera y la muerte en los niños, y la de hierro, que produce anemia y hace que se reduzca la productividad. La malnutrición proteico-energética, que puede causar daños irreversibles al cerebro de los niños y apatía en los adultos, es la más difícil de remediar. Sin embargo, es el problema más grave de la malnutrición, seguido de deficiencias de hierro y vitamina A.

Aparte del surgimiento del hambre, las políticas en materia de nutrición para los pobres crónicamente malnutridos demandan un esfuerzo sostenido a largo plazo. La intervención puede asumir la forma de política agrícola, alimentación suplementaria, programas de fortificación de alimentos, subsidios para alimentos y racionamiento, y políticas complementarias en sectores no relacionados con los alimentos.

Dado que los pobres y los ricos no gastan su dinero en el mismo tipo de alimentos, las políticas que estimulan la mayor producción de alimentos para la gente pobre —yuca, maíz, sorgo y mijo— pueden contribuir a reducir la malnutrición. Los programas de comercialización y almacenamiento de alimentos pueden atenuar las variaciones regionales, estacionales y anuales de suministros y precios. Las políticas dirigidas a estimular la producción de alimentos para los pobres deben abarcar todos los aspectos de la política agrícola, incluida la investigación, los programas de extensión y la comercialización.

La alimentación suplementaria puede tener lugar en escuelas, en el lugar de trabajo, o en las clínicas para las mujeres embarazadas o lactantes. Con el recibo de los alimentos extra procedentes de las instituciones se pueden restringir las comidas en el hogar, de modo que los grupos vulnerables no reciban muchos alimentos adicionales y, por lo menos en el caso de los niños en edad escolar, esos programas no llegan a los grupos que se encuentran particular-

⁴ Daniel R. Gross y Barbara A. Underwood, «Technological Change and Caloric Costs: Sisal Agriculture in Northeastern Brazil», *American Anthropologist*, vol. 73, n.º 3 (junio de 1971), págs. 725-40.

mente en riesgo, como los niños de edad inferior a la escolar. También en este caso, la facilidad de la intervención (debido a que las escuelas ya existen y la entrega es barata) guarda una relación inversa con su importancia. La alimentación suplementaria en el lugar de trabajo, si ni los alimentos ni la energía extra se desvían hacia otras actividades, atiende a una necesidad básica y sirve a la productividad.

Los alimentos especiales y la fortificación de alimentos, como en el caso de las proteínas, la fortificación de vitaminas y el yodado de la sal han tenido éxito hasta cierto punto, aunque resuelven dificultades tanto técnicas como políticas. Los subsidios generales para alimentos son muy costosos, ya que absorben hasta el 20 por 100 de los gastos presupuestarios en algunos países, y los selectivos, como cupones para alimentos, son difíciles de administrar. Los programas son más fáciles y más baratos de administrar si los subsidios son para alimentos que sólo los comen los pobres. Los países ricos tienden a gravar a los consumidores de alimentos pobres para subsidiar a los agricultores que se encuentran mejor relativamente desde el punto de vista económico. Los países pobres tienden a gravar a los agricultores pobres para subsidiar alimentos como trigo y arroz de alta calidad que los consumen los grupos urbanos que están en mejor posición económica, aunque entre los más pobres hay campesinos sin tierras y residentes urbanos que tienen que comprar los alimentos. Un sistema eficiente y equitativo de subsidios a los consumidores pobres que no sancione a los productores pobres de alimentos es difícil desde el punto de vista administrativo y político. Pero cuando se aumentan los precios de productos agrícolas como incentivo para la producción, deben adoptarse medidas para impedir mayor malnutrición entre los campesinos sin tierras. Algunos países han superado con éxito esas dificultades.

Ya se ha dicho bastante en otra parte acerca de las vinculaciones para mostrar que las políticas en otros sectores ajenos al de los alimentos son esenciales para lograr mejor nutrición. El abastecimiento de agua potable y la prevención de enfermedades intestinales permitirían a la gente absorber la misma cantidad de alimentos con más provecho. La educación puede ayudar a la gente a gastar su dinero en forma más juiciosa y a preparar los alimentos de manera más económica e higiénica, y puede aprender a complementar su régimen alimenticio actual con productos locales. La batalla contra el destete temprano y las fórmulas de alimentación infantil han sido objeto de titulares en la prensa, pero el deseo de la mujer de cesar de alimentar al pecho es a menudo parte del proceso general de modernización y del deseo de emular a los grupos más avanzados del país.

La malnutrición es el resultado de un conjunto complejo de condiciones, todas ellas originadas en la pobreza. Pero aunque la mayoría de la gente que adolece de deficiencia calórica es pobre, no todos los pobres sufren tales deficiencias. Algunos países de ingresos bastante elevados y grupos de gentes padecen un grado considerable de malnutrición, en tanto que algunos países de bajos ingresos no la tienen. Este es uno de los mensajes esperanzadores del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas.

La salud

Se dice a menudo que el mejor estado de salud y las vidas más longevas aceleran el crecimiento de la población y representan una vuelta a la trampa malthusiana. Es cierto, por supuesto, que la baja en las tasas de mortalidad, que prolonga la esperanza de vida, ha sido una causa importante del aumento de la población, ya que las tasas de fecundidad no se pusieron al mismo ritmo.

Las pruebas recientes, sin embargo, indican que las elevadas tasas de mortalidad infantil son una razón principal para que los padres quieran tener familias grandes y para que se aseguren incluso en exceso contra el riesgo de que mueran sus hijos. Todo lo que reduce la mortalidad infantil elimina ese motivo, tiende a reducir la fecundidad y, al cabo de algún tiempo, puede hacer que descienda la tasa de crecimiento de la población⁵. El intervalo entre la tasa reducida de mortalidad infantil y de fecundidad reducida es probable que se abrevie cuando el descenso de la mortalidad va asociado con factores como el de la educación de la mujer y mejoras en la salud que también disminuyen la fecundidad de manera directa. En términos más generales, las mejoras en la salud y la educación, además de satisfacer directamente una necesidad básica, son un método eficaz y de bajo costo relativo de debilitar el vínculo entre la pobreza y el rápido crecimiento de la población.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud como «un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades»⁶. Con fundamento en esa amplia definición la salud se puede identificar como una necesidad básica. Todo el resto de la lista de necesidades básicas son «insumos» aportados al proceso que «produce» salud.

La esperanza de vida y la mortalidad infantil son indicadores muy imperfectos de ese estado de plena salud. Pero una baja en mortalidad, que da lugar a una esperanza de vida más prolongada es lo que, desde luego, desea todo el mundo, y un descenso en la mortalidad infantil, aun cuando no aparece en las cifras de ingresos más elevados, sí aparece sin duda en los ojos y corazones de los padres. La gente de los países en desarrollo está viviendo más años ahora de los que vivía hace dos decenios, debido en gran parte al control de enfermedades transmisibles como el cólera y el paludismo. En el decenio de 1970 se logró la eliminación completa de la viruela.

En los países en desarrollo considerados como grupo, la esperanza de vida es de unos 53 años, pero hay grandes diferencias entre regiones. En Africa es de alrededor de 47 años, en el Asia Meridional de 49 años, y en América Lati-

⁵ Las pruebas de esto son inciertas y controvertidas. Véase un punto de vista contrario en el estudio de Nick Eberstadt «Recent Declines in Fertility in Less Developed Countries», *World Development*, vol. 8, n.º 1 (enero de 1980), págs. 37-60, y las fuentes que se citan allí. El nexo causal puede ir en el otro sentido: la fecundidad elevada puede ir acompañada por la aceptación o incluso el estímulo inconsciente de la elevada mortalidad infantil. En ese caso parecería que la elevada mortalidad infantil apunta hacia una disposición para la planificación de la familia, en lugar de que la mortalidad reducida hace aceptable esa planificación. Véase el trabajo de Susan C. M. Scrimshaw, «Infant Mortality and Behaviour in the Regulation of Family Size», *Population and Development Review*, vol. 4, n.º 3 (septiembre de 1978), págs. 383-403.

⁶ Constitución de la Organización Mundial de la Salud (Ginebra, 1946).

na de unos 61 años. En contraste, en Europa Occidental y en Norteamérica es de alrededor de 72 años (véase el Cuadro 6). Esa disparidad se debe en gran parte a las tasas elevadas en grado sumo de mortalidad entre los niños. En las regiones más pobres de los países más pobres la mitad de los niños muere antes de llegar a los cinco años de edad. En Africa la tasa de mortalidad infantil es de más de 100 muertes por 1.000 nacimientos, comparados con 15 por 1.000 nacimientos en los países desarrollados. En los países en desarrollo los niños entre uno y cinco años de edad tienen de doce a quince veces más probabilidad

CUADRO 6. *Esperanza de vida al nacer (años)*

<i>Grupo de ingreso (PNB per cápita en 1977)^a</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>
Ingreso bajo (hasta \$300)	42	47	50
Ingreso mediano (más de \$300)	53	57	60
Todos los países en desarrollo	47	51	54
Países industrializados	69	72	74

^a Según la clasificación del *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1979*, del Banco Mundial (Washington, D. C.). Los países en desarrollo excluyen a los que tienen una población menor de un millón de habitantes, así como los países exportadores de petróleo con superávit de capital.

des de morir que los niños nacidos en países desarrollados. Entre los supervivientes, aunque su esperanza de vida es de sólo seis a ocho años menos que en los países desarrollados, la incapacidad, debilidad e incapacidad temporal disminuyen gravemente el disfrute de la vida y la capacidad de trabajar. La ceguera ataca de 30 a 40 millones de personas, y la ceguera fluvial, la deficiencia de vitamina A y las infecciones transmitidas por el agua amenazan la vista de muchas más. Se calcula que una décima parte de la vida de una persona corriente en un país en desarrollo está perturbada gravemente por la mala salud.

Las principales causas de mortalidad entre los niños de corta edad son las enfermedades gastrointestinales e infecciones de los órganos respiratorios, el sarampión y la malnutrición, afecciones a las que es posible aplicar métodos o tratamientos preventivos baratos. Las enfermedades no mortales más comunes en los países en desarrollo son las infecciones gastrointestinales y de las vías respiratorias, enfermedades de la piel y las principales afecciones tropicales. Las lesiones accidentales también están convirtiéndose rápidamente en riesgos importantes para la salud.

Se advierten considerables diferencias en la salud entre las zonas urbanas y rurales dentro de los países en desarrollo. La tasa bruta de mortalidad correspondiente a 1960 en las zonas rurales de los países en desarrollo se estimó por las Naciones Unidas en 21,7 por 1.000 habitantes, en comparación con 15,4 para las zonas urbanas. La situación es opuesta a la existente en la Inglaterra del siglo XIX, cuando las tasas de mortalidad en las ciudades eran más elevadas que en la campiña. La gente de las ciudades disfruta hoy de mejor salud

comparativamente, debido a sus ingresos más altos, mejores servicios de saneamiento y de abastecimiento de agua, grado más elevado de alfabetización y mejores servicios de salud personal.

A los servicios de atención de salud se les asigna elevada prioridad en todos los países en desarrollo, la mayoría de los cuales tiene servicios de atención de salud financiados por entidades públicas, y programas de inversión en materia de saneamiento, abastecimiento de agua y educación en salud. Si se incluyen en el total los gastos privados y ciertos gastos indirectos, como los de transporte y adiestramiento de los trabajadores de salud, del 6 al 10 por 100 del PIB se gasta en atención de salud. Esto asciende a unos \$75.000 millones anuales para los países en desarrollo en conjunto. (Sin embargo, definido en forma más limitada, el gasto público en salud es sólo del 1 al 3 por 100 del PIB.) Se gastan sumas adicionales en planificación de la familia, abastecimiento de agua, saneamiento y nutrición.

Con unas pocas excepciones notables, los sistemas de atención de salud en los países en desarrollo han seguido el modelo de los establecidos en los países industriales avanzados. Se pone interés especial en la atención de los enfermos en instituciones. Esta inclinación en favor de los servicios curativos de salud y en contra de los preventivos es comprensible. La cura de las víctimas reales de las enfermedades es una respuesta visible al sufrimiento que puede identificarse, en tanto que nadie sabe qué vidas se han salvado y qué sufrimientos se han ahorrado mediante las medidas preventivas. Las curas alivian el sufrimiento real y salvan vidas reales, la prevención alivia sólo sufrimientos estadísticos y salva vidas estadísticas. No es de sorprender, por lo tanto, que quienes formulan las políticas prefieran a menudo lo primero a lo segundo. En los últimos años, sin embargo, se han observado indicios de un desplazamiento de la atención de salud hacia poblaciones a las que con anterioridad no se había atendido lo suficiente, sobre todo en la campiña, y hacia los servicios preventivos de salud.

En la actualidad vienen acumulándose pruebas de que puede proporcionarse atención primaria de salud en forma eficiente y a costos que pueden sufragarse. Según se expone en estudios piloto, la atención primaria de salud para todos no tiene porqué costar más de \$2,50 a \$4 por persona al año. Pero pese a los grandes gastos y a la posibilidad técnica de resolver muchos de los problemas de salud más comunes, los esfuerzos por mejorar la salud sólo han tenido un éxito modesto. Las razones principales de esta situación son bien conocidas en general. Incluyen el dedicar atención especial a la atención curativa a expensas de la preventiva, a las instalaciones hospitalarias sofisticadas a expensas de los servicios de atención primaria de salud; las instalaciones de salud están concentradas en las ciudades o cerca de ellas (en el Brasil los habitantes urbanos reciben subsidios para atención de salud cinco veces mayores que los de la población rural) y son inaccesibles a los que habitan en zonas rurales distantes, en especial mujeres y niños; comprenden también el adiestramiento inadecuado de médicos y trabajadores de salud, lo que descuida los problemas locales de salud, el suministro inseguro de medicamentos, plaguicidas y otros productos en zonas remotas, la falta de capacidad de pago del tra-

tamiento en una clínica o para mantenerse sin acudir al trabajo, la resistencia a servicios médicos que no son aceptables desde el punto de vista social o que no se aprecia que son útiles, la falta de integración con otros sectores relacionados con las necesidades básicas y de participación local en el establecimiento y administración de un programa.

Muchos de estos problemas tienen sus raíces en la elaboración y puesta en práctica de las políticas de salud. A menudo se trazan programas para capacitar mano de obra y construir instalaciones de salud sin tener una comprensión suficiente de las consecuencias a largo plazo en lo que se refiere a los costos ordinarios, ni de las necesidades inmediatas de inversión complementaria en supervisión, transporte, equipo y suministros. Con frecuencia leyes y reglamentos son incompatibles con la atención básica de salud. Por ejemplo, los requisitos de adiestramiento y concesión de licencia a trabajadores de salud a menudo prohíben el empleo de auxiliares médicos para que dirijan instalaciones de salud de poblado o administren inyecciones. Los procedimientos para la adquisición, distribución y control de suministros y dotación de personal permiten que haya corrupción y despilfarro y no aseguran que se pueda confiar en el servicio.

La solución de esos problemas radica en dedicarse de manera intensa al funcionamiento de un sistema simple de atención de salud a nivel de la comunidad. Para que esa dedicación tenga éxito debe proceder tanto del gobierno central como de las comunidades locales y deben movilizarse influencias políticas con objeto de debilitar la inclinación urbana y los intereses establecidos de los profesionales. La experiencia demuestra que se puede adiestrar a trabajadores de salud de poblado a bajo costo y que se pueden poner en práctica servicios de salud baratos para la población rural.

Un servicio satisfactorio de salud de la comunidad exige adoptar decisiones cuidadosas con respecto a qué problemas van a ser tratados por el poblado, cuáles por la clínica local y cuáles por el hospital, y cómo esos problemas van a ser remitidos a los niveles superiores. Además, los trabajadores de salud de poblado necesitan buena supervisión y apoyo técnico, incluida la educación y el adiestramiento continuados. El servicio necesita ser apoyado en forma fiable mediante una mejor planificación para el futuro, control y mantenimiento de vehículos, rigurosa administración de los inventarios y financiamiento suficiente. También es importante la participación de la comunidad en el diseño y construcción de instalaciones, en los esfuerzos cooperativos para financiar compras de medicamentos, en la aportación de trabajadores voluntarios sin remuneración y de materiales de construcción, en la selección entre miembros de la comunidad de trabajadores comunitarios de salud, y en la participación local en decisiones que afectan al sector de salud.

Como se ha subrayado en repetidas ocasiones, la elaboración y puesta en práctica con éxito de un sistema de atención de salud también depende en grado crucial de lo que se haga en otros sectores relacionados con las necesidades básicas. La eficacia del sector de salud depende de la educación de los pobres en materia de higiene y salud básicas, de la educación y adiestramiento de médicos y trabajadores de salud, del mejoramiento de la capacidad de adminis-

tracción e investigación, y también depende de la nutrición, el abastecimiento de agua, los servicios de saneamiento y el alojamiento. Esta integración tiene que tener lugar a niveles nacional, de distrito y local, y también se tienen oportunidades de participación internacional, como se expondrá en el Capítulo 8.

La educación

La educación desempeña numerosas funciones en el proceso de desarrollo. Constituye en sí una necesidad básica, porque acrecienta la comprensión de sí misma de la gente, de su sociedad y de su ambiente natural y le da acceso a su legado cultural. La educación mejora las aptitudes para vivir, aumenta la productividad al mejorar los conocimientos para el trabajo y reduce la tasa de reproducción al elevar la condición social de la mujer. Tal vez el valor mayor de la educación a bajos niveles de vida radique en su aportación para satisfacer otras necesidades básicas. La educación puede reducir en gran medida el costo de los programas de nutrición, salud y servicios de agua y saneamiento. Aunque los costos precisos dependen de las circunstancias, es probable obtener ahorros en un factor de diez a veinte si los cambios de comportamiento resultantes de la educación pueden incorporarse a otros programas.

La educación también satisface las necesidades no básicas tanto de las personas instruidas como de sus empleadores. La división de las ganancias dependerá de si las políticas macroeconómicas y los cambios estructurales aseguran que los no pobres no capten las mejoras en capital humano. La educación puede ser hostil a la satisfacción de las necesidades básicas cuando crea aspiraciones superiores a las que se pueden satisfacer y contribuye al desempleo de gentes instruidas, a la fuga de cerebros, o a la pérdida del sentido común y a la creación de grupos políticos contrarios a la satisfacción de las necesidades básicas que a veces acompañan al proceso de convertirse en profesionales.

La educación hace a la gente más adaptable al darle una base de conocimientos, aptitudes, actitudes y valoraciones, un campo más amplio de información al que pueden recurrir, y desempeña una parte importante en cuanto a determinar la naturaleza y calidad de la vida y el trabajo de una persona. El proceso de educación contiene un elemento de un bien de consumo, en la medida en que se goza por sí mismo, pero también es análogo a un proceso productivo cuyo resultado es un bien duradero. El logro de la educación tiene algo de la índole de un bien duradero del productor, es como una máquina. Como tal, la educación puede elevar el ingreso de los individuos y la producción de la sociedad a un nivel superior del que se hubiera obtenido de otro modo. Y también es como un bien de consumo duradero, porque permite a la persona instruida disfrutar de los libros, las obras de arte, la naturaleza y de otras gentes en forma más plena. En su aspecto de bien duradero de productor, la educación no sólo contribuye a los servicios comercializados, sino que también eleva la productividad de las gentes en sus hogares y en toda la producción no destinada al mercado. La capacidad de leer hace que la gente pueda construir mejores cocinas, o recubrir mejor los tejados de sus hogares,

o calentar agua con menos combustible, o preparar comidas más nutritivas, o mejorar sus prácticas sanitarias. Todas estas funciones tienen que tenerse en cuenta cuando se elabora y pone en práctica un programa de satisfacción de las necesidades básicas para el sector de educación.

En los países en desarrollo ha habido un progreso sustancial en materia de educación organizada desde 1960. El número de estudiantes matriculados aumentó de 142 millones en 1960 a 315 millones en 1975. La matrícula escolar primaria se duplicó, la secundaria se triplicó y la terciaria se cuadruplicó. En esos 15 años alrededor de 400 millones de personas aprendieron a leer y escribir.

Este progreso aparentemente espectacular oculta algunos aspectos inquietantes. Primero, las cifras no son muy fidedignas y tienden a exagerar la alfabetización funcional y la matrícula escolar. Segundo, la tasa de expansión ha declinado de manera constante entre 1960 y 1975 en todos los países en desarrollo, registrándose la baja más acentuada en el nivel primario. Tercero, en la actualidad hay unos 850 millones de personas (250 millones de niños y 600 millones de adultos, de los que 400 millones son mujeres) en los países en desarrollo que han tenido poco o ningún acceso a la instrucción estructurada. Por cada persona de los 315 millones ahora matriculadas en las escuelas, hay unas tres que carecen de educación. La mayoría de ellas se encuentran entre los 770 millones de gentes más pobres del mundo. El analfabetismo está concentrado en los países más pobres. De los 34 países en los que la tasa de analfabetismo de los adultos es superior al 70 por 100, 22 pertenecen al grupo de los de ingresos más bajos (véase el Cuadro 7).

CUADRO 7. *Tasa de alfabetización de los adultos (porcentaje)*

<i>Grupo de ingreso (PNB per cápita en 1977)^a</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>
Ingreso bajo (hasta \$300)	28	35	39
Ingreso mediano (más de \$300)	56	65	71
Todos los países en desarrollo	39	46	51
Países industrializados	98	99	99

^a Según la clasificación del *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1979*, del Banco Mundial (Washington, D. C.). Los países en desarrollo excluyen a los que tienen una población menor de un millón de habitantes, así como los países exportadores de petróleo con superávit de capital.

La expansión de las oportunidades educacionales básicas para los niños y los adultos es tal vez la tarea más importante de los planificadores educacionales en el tercer mundo. Otras cuestiones urgentes de resolver son las desigualdades en las oportunidades de matricularse, la necesidad de mejorar la calidad y utilidad de la educación y la eficacia del sistema, y el problema de los costos.

Muchos sistemas educacionales discriminan a la mujer, a los residentes rurales, a las comunidades distantes de la capital, a los adultos, a los pobres y a veces a gentes de determinados orígenes étnicos. Desde el punto de vista de

satisfacción de las necesidades básicas, la disparidad más significativa es el acceso desigual que tienen las muchachas y las mujeres. Esas disparidades son mucho mayores en los países en desarrollo que en los industriales. En 1975 la relación en la matrícula escolar primaria en los países en desarrollo fue del 70 por 100 para los niños y de sólo el 53 por 100 para las niñas. En las escuelas secundarias la relación fue del 42 por 100 para los muchachos y del 28 por 100 para las muchachas. En lo que se refiere a las edades de 18 a 23 años, la relación fue del 11 por 100 para los muchachos y del 6 por 100 para las muchachas. Estos promedios ocultan relaciones de matrícula escolar de muchachas sumamente bajas en el caso de algunos países. Por ejemplo, la matrícula escolar de niñas del grupo de edad de 6-11 años en 1975 fue del 4,7 por 100 en la República Árabe del Yemen, del 4,8 por 100 en Afganistán, y del 10,3 por 100 en el Nepal. Las relaciones correspondientes de matrícula escolar de muchachos en esos países fueron de 33,4, 25,8 y 43,5 por 100, respectivamente.

Es muy difícil comparar la calidad de la educación. Estudios comparados internacionales que investigan los planes de estudios, las calificaciones y métodos de enseñanza, los materiales educativos y los años de escolaridad parecen mostrar, sin embargo, que la calidad de la educación es mucho más baja en la mayoría de los países en desarrollo que en los industriales. En muchos países en desarrollo también hay grandes variaciones en la calidad de la educación recibida por diferentes grupos y grandes discrepancias entre lo que se enseña en la escuela y lo que se necesita para la vida y el trabajo. El número de estudiantes que asisten a la escuela es inferior a lo que los recursos y las instalaciones permiten en muchos países. En promedio, sólo la mitad de los que ingresan en la escuela primaria llega al cuarto grado, y alrededor del 15 al 20 por 100 de los lugares escolares lo ocupan quienes repiten curso. La asistencia irregular, la repetición de curso y la deserción escolar representan un desperdicio enorme de recursos. La mayoría de los países en desarrollo carece de personas con capacidad para planificar, administrar y llevar a cabo la labor de investigación necesaria a fin de que la formulación, puesta en práctica y evaluación de políticas se realicen con éxito.

La expansión e igualación de oportunidades educativas exige la utilización más eficiente de las instalaciones existentes y la creación de nueva capacidad. Con objeto de incrementar el aprovechamiento eficiente de las instalaciones disponibles es preciso reducir el derroche que suponen las repeticiones de curso y las deserciones escolares y hacer un uso más completo de los edificios y el equipo mediante la coordinación de turnos múltiples y sesiones de verano. La prestación de asistencia financiera podría hacer que las oportunidades fueran más iguales, para ampliar la capacidad podría recurrirse a los servicios de personas que no fueran maestros plenamente calificados (funcionarios gubernamentales, estudiantes, trabajadores y retirados), y podrían desplazarse recursos de los niveles de educación más altos a los más bajos, sujetos a la asignación adecuada para el adiestramiento de maestros y otro personal profesional.

Deben estimularse y apoyarse las iniciativas locales para crear nueva capacidad y ampliarse los programas de educación de los adultos y las familias, en particular los relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas.

La educación de los adultos abreviaría el período de transición a la alfabetización universal y haría más eficaz la escolaridad de los niños. En algunas regiones se ha encontrado que la asistencia de los niños a la escuela está relacionada no tanto con el contenido o con los ingresos de los padres, como con el nivel de educación de las madres. Deben adoptarse medios de información en masa y técnicas de enseñanza a distancia y ampliarse los programas de desarrollo del preescolar, asignándose la prioridad más elevada a los hijos de los pobres.

La calidad de los servicios educacionales se puede mejorar haciendo que los planes de estudio y los programas de adiestramiento de los maestros sean más aplicables a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres. Es menester elevar el nivel de aptitudes para la vida y el trabajo, hacer que la enseñanza responda más a las necesidades de la sociedad y aumentar la adaptabilidad y flexibilidad de la gente. El sistema educacional en general se puede hacer más eficiente mediante la mejor planificación y administración y el mejoramiento del ambiente en el hogar y fuera de la escuela de los niños, a lo cual puede contribuir la educación de los adultos.

La magnitud de la tarea educacional es aterradora y sus costos son formidables. Aunque los países pobres tienen en forma característica quizá una décima parte del ingreso nacional de los países ricos, la proporción de habitantes de 5 a 15 años que han de educarse es tal vez dos veces mayor que en los países ricos (del 25 al 30 por 100 en comparación con alrededor del 15 por 100). Los sueldos de los maestros, que están cerca o por debajo del ingreso medio nacional en los países ricos, son cuatro o cinco veces (en Africa siete veces) más que el promedio en los países pobres. Esto quiere decir que una proporción mucho mayor (típicamente de ocho a diez veces más) de los recursos nacionales y del presupuesto gubernamental mucho más reducidos tendría que dedicarse a educación, con el resultado inevitable de que quedaría menos para alcanzar otros objetivos.

Aparte completamente de la limitación que fijan los recursos disponibles es necesario considerar los resultados sociales y económicos de un programa semejante. La experiencia habida en Africa y Asia es que una proporción elevada, en ocasiones hasta de cuatro quintas partes, de los que han recibido educación en escuelas primarias abandonan los estudios o se olvidan poco después de lo que han aprendido, de modo que se desperdician los esfuerzos educacionales y los gastos hechos en ellos. Los que recuerdan lo que se les enseñó buscan huir de su miserable existencia rural y abrigan la esperanza de encontrar empleo como oficinistas en las ciudades. No hay suficientes empleos administrativos para todos ellos y, lejos de convertirse en una fuente de actividad productiva, los desempleados instruidos están abocados a convertirse en una fuente de actividad perturbadora. El problema concierne a casi todos los países en desarrollo: son los que abandonan la escuela primaria en Africa, los que dejan las escuelas secundarias y preparatorias en el Asia Occidental, y los graduados universitarios en Asia Meridional.

Habida cuenta de esta cuantiosa demanda que se impone a los recursos financieros, los gobiernos pueden tratar de recaudar recursos adicionales o bien reducir los costos mediante la elevación del grado de eficiencia. Hay cuatro

fuentes posibles de fondos. Primera, la educación puede ser autofinanciada en parte, como en el caso de las escuelas agrícolas de Cuba, las que contribuyen al presupuesto de la escuela, a la producción nacional y a las exportaciones o bien algunos de los costos de la educación pueden ser compartidos por los empleadores. Segunda, las comunidades locales pueden movilizar sus recursos subutilizados, como tierras, mano de obra y materiales de construcción y también pueden contribuir a sufragar los costos ordinarios de las escuelas. Tercera, pueden cobrarse cuotas y concederse préstamos a los estudiantes de grado superior al elemental, y otorgarse becas a los pobres. En comunidades donde la gente no percibe salarios, las cuotas podrían cobrarse en especie. Cuarta, la ayuda extranjera puede contribuir a sufragar los costos de capital y ordinarios, en especial los sueldos de los maestros.

No es fácil hacer reducciones de costos que no disminuyan la calidad de la educación, pero el introducir mejoras que redujeran el número de deserciones escolares y de los que repiten cursos disminuiría los costos unitarios. La reasignación de recursos dentro del sistema de los niveles elevados a los más bajos (en Egipto, por ejemplo, el 30 por 100 del presupuesto de educación se destina a la enseñanza universitaria), y de edificios al personal es posible en ocasiones. También se pueden hacer economías a nivel superior mediante el mejor aprovechamiento del personal y el espacio, la organización de cursos intensivos, la mayor selectividad de los estudiantes y el mejoramiento de la administración. Incluso un pequeño porcentaje que se economizara en la educación secundaria y terciaria rendiría fondos sustanciales para ampliar la educación básica, aunque no debe descuidarse el adiestramiento de los maestros y de otros profesionales necesarios.

Servicios de abastecimiento de agua y saneamiento

El abastecimiento suficiente de agua potable y un sistema sanitario de evacuación de desechos son elementos importantes para la salud humana. Según la Organización Mundial de la Salud, las enfermedades relacionadas con el suministro de agua no potable y el saneamiento deficiente figuran entre las tres causas principales de morbilidad y mortalidad en la mayoría de los países en desarrollo.

El consumo de uno o dos litros de agua al día es una necesidad fisiológica, sin ella no puede vivir la gente. Para tener un nivel de vida mínimo razonable, la gente necesita de 25 a 40 litros de agua potable y de cómodo acceso para beber, preparar alimentos y la higiene personal. El disponer con facilidad de agua ahorra a la mujer la tarea que absorbe tanto tiempo de ir a buscarla y la deja en libertad de hacer más trabajo productivo y dedicar más atención a satisfacer necesidades básicas.

La evacuación de los desechos humanos de tal modo que los retire del contacto humano también es importante para la salud. En muchas zonas rurales esto se puede llevar a cabo sin mucha inversión. Sin embargo, en la mayoría de las zonas urbanas, donde la población está más concentrada, a menudo se

precisa un nivel más elevado de instalaciones de evacuación de desechos con objeto de proteger la salud de la comunidad e impedir la degradación ambiental. Los costos varían en gran medida, según sean las técnicas de transporte, tratamiento y evacuación o reutilización de los desechos.

Los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado se han expandido en algunas zonas durante los últimos 25 años, pero la calidad del servicio ha declinado en forma espectacular en muchos lugares. Las estimaciones del Banco Mundial indican que de los 2.500 millones de habitantes de los países en desarrollo, menos de 500 millones tienen acceso a suministros suficientes de agua potable, y el número de los que no tienen acceso a ella aumenta en 70 millones cada año. El porcentaje de personas (del 25 al 27 por 100) que cuenta con servicios de evacuación de desechos no ha aumentado sustancialmente. Estimaciones recientes sitúan el costo de capital de lograr el acceso universal a suministros suficientes de agua y servicios de saneamiento entre \$200.000 y \$600.000 millones. La consecución de esa meta para 1990 —que es la adoptada por la Conferencia Mundial sobre el Agua celebrada en 1977— significaría que la inversión anual para el abastecimiento de agua tendría que duplicarse para las zonas urbanas y cuadruplicarse para las rurales, en tanto que la inversión anual para las instalaciones de evacuación de desechos debería duplicarse y aumentarse ocho veces para las zonas urbanas y rurales, respectivamente.

Para satisfacer las necesidades básicas en servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, deben resolverse muchas cuestiones. Estas deben dividirse en términos generales en cuestiones de «componentes físicos» de sistemas apropiados de abastecimiento de agua y de evacuación de desechos y estándares de calidad de agua, y cuestiones de «componentes lógicos» de fortalecimiento institucional, adiestramiento y educación en materia de salud, y financiamiento.

Sistemas de abastecimiento de agua

La cuestión principal es decidir el tipo de sistema de abastecimiento que se va a instalar. En las zonas urbanas las opciones son conexiones domésticas o alguna combinación de esas conexiones y dispositivos de derivación. Muchos países en desarrollo quieren copiar los sistemas que ahora se utilizan en las naciones industrializadas, es decir, una fuente de agua controlada y tratada centralmente, líneas de transmisión de amplio alcance y conexiones con medidores y fuentes múltiples en cada casa o apartamento. Pero tales sistemas avanzados no se recomiendan para los países en desarrollo debido a su elevado costo. Los dispositivos públicos de derivación ofrecen una tecnología más apropiada en zonas donde el agua tiene que distribuirse a un gran número de personas a un costo mínimo. Para las comunidades rurales las principales opciones son los sistemas comunales con dispositivos de derivación, o pozos bien ubicados y construidos en los poblados y manantiales. Los dispositivos simples de derivación o los pozos cuestan alrededor de \$10 por persona en las zonas rurales y los costos para las conexiones domésticas se elevan a \$75 en las zonas rurales y el doble en las urbanas.

La calidad del agua

A menudo se arguye que el costo de satisfacer los estándares del agua potable, como los recomendados por la Organización Mundial de la Salud, es prohibitivo. En muchas zonas rurales, sin embargo, el agua subterránea puede beberse sin peligro sin someterla a tratamiento, o bien el agua de superficie se puede tratar mediante un sistema de filtración de bajo costo. En aquellos casos en que no son viables esas opciones es necesario construir instalaciones para los procesos de sedimentación, filtración y desinfección.

Sistemas de evacuación de desechos

Una letrina debidamente ubicada, construida y mantenida llenará todas las necesidades de salud pública para la evacuación sanitaria de los desechos humanos cualquiera que sea el diseño, una bóveda simple o un agujero perforado, una con un cierre de agua complejo, una unidad de bóvedas múltiples, o bien un sistema convencional con sifón de agua. Los costos varían entre unos \$5 por persona en las zonas rurales y de \$15 a \$200 en las ciudades, lo que dependerá de si se incluye el alcantarillado⁷. Ningún diseño es mejor que otro para la salud, la preferencia depende de un conjunto de factores culturales, estéticos, sociales, técnicos y de costos.

Una conclusión importante de la investigación es que hay «secuencias de saneamiento»: mejoras paso a paso que llevan de una opción a otra y están diseñados para minimizar los costos en el curso de toda la secuencia. Una comunidad puede seleccionar inicialmente una de las tecnologías de bajo costo (por ejemplo, una letrina de pozo) en el entendimiento de que, con el progreso económico, puede elevarse el nivel de la tecnología y construirse un excusado con vertido de agua para baldeo y sumidero ciego, luego pasar a otro con alcantarilla de base pequeña y por último a una versión modificada del alcantarillado convencional. Esto no es posible si se adopta el alcantarillado convencional de arrastre por agua. Desde el principio requiere una inversión grande y corrientes abundantes, que evacúen en gran medida las aguas de alcantarilla y no son una solución económica.

Toda vez que existe una amplia gama de opciones para el servicio de alcantarillado, ¿por qué no se han adoptado en forma más generalizada las tecnologías apropiadas? La respuesta es que esto se debe en parte a la falta de información, pero en gran medida es que los profesionales no están adiestrados ni motivados para adoptar soluciones que no son convencionales. Otra razón es la ausencia de estructuras administrativas que hagan que las comunidades locales participen en la selección, construcción y mantenimiento de las instalaciones que utilizan. Además, los costos financieros hacen que el alcantarillado

⁷ En Filipinas se construyeron retretes rurales rudimentarios a un costo de menos de \$1 cada uno, excluida la mano de obra. Esta fue equivalente a un costo de unos 15 centavos por persona.

parezca más barato que sus verdaderos costos económicos, porque el capital es subvaluado a menudo y la mano de obra sobrevalorada.

Fortalecimiento institucional, adiestramiento y educación

La experiencia del Banco Mundial indica que la mayoría de los países en desarrollo no disponen en la actualidad de capacidad para diseñar, preparar y construir un número creciente de instalaciones de abastecimiento de agua y evacuación de desechos o para administrarlas, operarlas y mantenerlas en forma apropiada. La falta de gente adiestrada y de competencia institucional es con mucho un obstáculo más serio que la falta de financiamiento. Hay una necesidad urgente de adiestramiento y fortalecimiento institucional.

La educación en materia de salud también reviste importancia crítica. Un individuo en una comunidad puede contaminar a un sistema que de otro modo es seguro. La cuestión crítica en lo que se refiere al abastecimiento de agua y al saneamiento puede que no esté relacionada tanto con los recursos financieros o la capacidad administrativa y técnica como con cambios bastante simples de comportamiento, de modo que las instalaciones existentes y futuras tengan un impacto más inmediato y eficaz en la salud. Dado que el agua para la limpieza no tiene que satisfacer los mismos estándares que el agua para beber y cocinar, el enseñar a la gente a que hierva una pequeña cantidad de agua para beber podría significar una economía sustancial en el costo. Pero no es fácil enseñar a la gente a que mantenga el agua potable en recipientes separados y los niños sedientos tienden a beber cualquier agua que encuentren a mano. Por otra parte, la sustitución del abastecimiento de agua potable con educación no es barata: el queroseno para hervir el agua costaría por lo menos \$20 al año.

En las zonas rurales para obtener la vinculación firme necesaria con los aspectos financieros, administrativos y de mantenimiento, es de importancia particular que quienes se benefician de un proyecto de abastecimiento de agua o de evacuación de desechos participen en las decisiones sobre el tipo de suministro, los métodos de construcción, operación y mantenimiento, y acerca del sistema de tarifas y cargos.

Financiamiento

Es difícil determinar cuál es el sistema apropiado de fijación de precios por el abastecimiento de agua y la evacuación de desechos. Para asegurar la eficiencia económica es conveniente relacionar las tarifas con los costos marginales. Ahora bien, tal sistema de fijación de precios puede llevar consigo fuertes costos administrativos, y cuando los costos marginales son bajos en relación con los costos totales, el sistema tiene que suplementarse cargando los costos generales para evitar el déficit financiero. También deben tenerse presentes consideraciones de equidad, capacidad de pago y acceso. Un sistema de fijación

de precios basado en la recuperación de los costos pudiera privar a los consumidores muy pobres de utilizar el servicio y estaría así en contraposición con el criterio del acceso libre. Es necesario entonces considerar la elaboración de planes de subsidios cruzados de los ricos a los consumidores pobres y de los ricos a las zonas pobres. Tales planes pudieran estar en conflicto con los principios de la fijación de precios en función de los costos marginales.

El alojamiento

Tanto en las zonas urbanas como en las rurales es necesario contar con alojamiento de un nivel razonable para proteger la salud y proporcionar un ambiente tolerable en el que la gente pueda vivir. Pero la necesidad básica de alojamiento urbano es más aguda. Se prevé que la rápida urbanización va a continuar en los próximos decenios y que se duplicará, en consecuencia, el número de unidades familiares muy pobres entre los años 1980 y 2000, en tanto que el número de unidades familiares pobres en las zonas rurales puede que disminuya. Además, la oferta de tierras y materiales de construcción es mucho más deficiente en las zonas urbanas y los riesgos para la salud que presentan los alojamientos deficientes son mayores. Así, pues, el interés principal de un programa relacionado con las necesidades básicas se enfoca hacia la vivienda urbana, aunque no debe descuidarse la necesidad de mejorar los alojamientos en las zonas rurales.

El satisfacer las necesidades básicas de alojamiento está bien dentro de las limitaciones de recursos de la mayoría de los países en desarrollo. El sector de la vivienda no es, como a veces se dice, un pozo sin fondo en el que deben verse fondos escasos de manera interminable. En promedio, un incremento del 0,8 por 100 de la proporción del PNB dedicado a la vivienda en todo el mundo (en la actualidad oscila entre el 3 y el 6 por 100 en casi todos los países) bastaría para proporcionar alojamiento urbano adecuado a los grupos de bajos ingresos para el año 2000.

La necesidad básica de alojamiento de todos, excepto la décima a quinta parte inferior de la distribución del ingreso (lo que representa claramente una salvedad importante), se puede satisfacer a través de programas en los que se atribuye importancia especial a la propiedad de la vivienda. Sin embargo, las necesidades de alojamiento del 10 al 20 por 100 más pobre se pueden satisfacer sólo facilitando más alojamientos en alquiler y mediante programas de subsidios. Excepción hecha de los más pobres, el ingreso rara vez es la restricción forzada y, por consiguiente, los principales problemas en cuanto a proporcionar alojamiento no radican en la parte de la demanda efectiva. El consumo de alojamiento adecuado es bajo porque su precio es elevado debido a las deficiencias en la oferta de tierras, servicios públicos y financiamiento.

No hay escasez de tierras como tal, sino más bien dificultad en facilitarla para la construcción de alojamientos, en especial para los grupos de bajos ingresos. El problema es de manera casi exclusiva urbano y sobre todo institucional: típicamente, unos pocos terratenientes poseen poderes monopólicos,

hay títulos de propiedad que se prestan a confusión, sistemas jurídicos engorrosos y costos alejados de la realidad involucrados en las transacciones de tierras. Sin tener seguridad de tenencia de la tierra los pobres no harán las inversiones necesarias para mejorar su vivienda.

La prestación de servicios públicos es de importancia particular para la vivienda de bajo costo debido a que el abastecimiento de agua, los servicios de electricidad y alcantarillado, el transporte y la educación representan una elevada proporción del costo del alojamiento. La mayoría de los gobiernos no ha extendido los servicios con la rapidez suficiente para llenar las necesidades de las colonias de bajos ingresos que rodean a la mayoría de las zonas urbanas. Además, aunque las tarifas bajas subsidiadas relativas a los servicios gubernamentales se justifican a menudo diciendo que benefician al pobre, han fallado con frecuencia debido a limitaciones de suministro. Es común encontrar, por ejemplo, a pobres que compran agua a vendedores y pagan por ella de diez a veinte veces más que el monto subsidiado pagado por los grupos de ingresos más altos, quienes están conectados con el sistema público de abastecimiento de agua.

En numerosos países se dispone de poco financiamiento para la vivienda de gentes de bajos ingresos. Algún monto de financiamiento, por lo común altamente subsidiado, se presta a través de instituciones del sector público y sólo está disponible para la vivienda patrocinada por el sector público. La mayor parte de la vivienda de los grupos de bajos ingresos se financia con los ahorros de las propias unidades familiares, sin ningún intermediario financiero. Una razón importante de la ausencia de préstamos hipotecarios es la inseguridad de la tenencia de la tierra por el prestatario.

Así, pues, muchos de los problemas del sector de la vivienda son las barreras institucionales que se alzan a la adquisición de tierras y al acceso al financiamiento hipotecario. Además de eliminar esas barreras, el sector público debería concentrarse en mejorar el suministro de servicios públicos, no de la vivienda como tal. En general, los pobres pueden construir sus propias moradas, pero no pueden proporcionar los servicios que las acompañan. En el suministro de servicios es conveniente en general la recuperación de los costos para mantener bajos los estándares a niveles asequibles, asegurar que puede repetirse e impedir la acumulación de enormes cargas financieras. Si las ciudades quieren mejorar su capacidad de absorción de los inevitables aumentos grandes de población, es esencial tener una administración eficiente y que se ocupe más de formar conjuntos de servicios que de prestar un solo servicio cualquiera. El conjunto de servicios —es decir, el suministro combinado de agua, saneamiento y transporte—, sobre todo cuando se vincula con la tenencia de la tierra, ensancha el ámbito para los subsidios cruzados y la transferencia de ingresos dentro de la comunidad y mejora las perspectivas de la recuperación de los costos.

¿Qué hemos aprendido?

LOS ESTUDIOS SECTORIALES del Banco Mundial forman dos categorías: los que se ocupan principalmente de la producción y transmisión por el sector público de servicios como educación, salud y abastecimiento de agua, y los que tratan de intervenciones sectoriales que suplementan decisiones del sector privado o influyen en ellas, como en el caso de la nutrición y el alojamiento. La distinción no es rígida, ya que usualmente los bienes y servicios suministrados por el sector público (como educación, servicios médicos y agua potable) también se tienen disponibles en el mercado privado y hay elementos públicos en los sectores en los que dominan las decisiones del mercado. En el trabajo realizado con respecto a la producción del sector público se ha hecho hincapié en la oferta adecuada, del tipo apropiado, a los necesitados. La demanda también desempeña una función importante (por ejemplo, los padres deben estar dispuestos y en condiciones de enviar a sus hijos, en especial a las hijas, a la escuela), pero el hincapié se hace en la oferta. En contraste, en la experiencia con la nutrición y alojamiento se subraya la necesidad de una demanda efectiva adecuada.

Sin embargo, se advierten diferencias importantes en las conclusiones del trabajo relacionado con la nutrición y el alojamiento, las dos necesidades básicas personales. El aguardar a que aumenten los ingresos hasta que se erradiquen el hambre y la malnutrición llevaría demasiado tiempo y se llega a la conclusión de que intervenciones como la concesión de subsidios pueden abreviar el proceso. En el caso del alojamiento, sin embargo, exceptuado el 10 al 20 por 100 más pobre, la conclusión a que se llega es que pueden encontrarse soluciones aceptables dentro de la limitación del ingreso incluso en los países más pobres. La diferencia, por supuesto, tiene su origen en gran parte en las distintas definiciones de lo que constituyen necesidades básicas. Las necesidades básicas de alimentos están determinadas por exigencias calóricas cuasi-científicas, las de alojamiento, en contraste, si están determinadas en parte por la «costeabilidad» la conclusión se convierte casi en una tautología, «casi», porque la demanda de alojamiento es mucho más susceptible de comprimirse que la necesidad de alimentos. Mucho del trabajo sobre el alojamiento se fundamenta en argumentos económicos más convencionales para reducir imperfecciones en el funcionamiento de los mercados con objeto de que lleguen a los pobres. No son los subsidios, sino la «limitación de las limitaciones» lo que permitirá a los pobres comprar un alojamiento adecuado. En contraste, el trabajo sobre

la nutrición parte de un estándar objetivo de consumo de alimentos y llega a la conclusión de que las intervenciones directas (como los subsidios o la alimentación en instituciones) son necesarias para satisfacer las necesidades. Por supuesto, el incremento de la producción de alimentos y los ingresos más elevados también desempeñan una función importante, pero la preocupación central es cómo armonizar el subsidiar alimentos para los consumidores con el proporcionar incentivos adecuados a los productores de alimentos.

Además de la distinción que se establece entre la oferta pública y las elecciones del mercado privado, hay otra diferenciación entre los dos enfoques. Una consiste en reforzar los deseos existentes y el comportamiento de consumidores y ciudadanos (ya sea que esos deseos se expresen en elecciones del mercado o en las urnas electorales), la otra consiste en cambiar el comportamiento de los individuos a través de intervenciones. En lo que se refiere al alojamiento, el interés principal se finca en la primera, en materia de nutrición, agua y saneamiento la segunda. Tanto la determinación tecnocrática de las necesidades nutricionales básicas en términos de tantas calorías per cápita como el enfoque de la costeabilidad del alojamiento implican juicios de valor derivados de dejar a la gente que elija o bien de determinar elecciones sociales de algún otro modo.

La diferencia entre los enfoques relativos a la nutrición y el alojamiento es el resultado no sólo de diferentes modos de determinar necesidades básicas, sino también de diferencias en el ámbito de la intervención del gobierno en los dos sectores. Toda vez que el ámbito de esa intervención varía de un país a otro, el trabajo abstracto del sector tiene que suplementarse con la experiencia del país. Puede considerarse como una coincidencia afortunada el que en lo que se refiere a la vivienda, precisamente el campo en el que el gobierno no es muy eficiente, las necesidades básicas se pueden satisfacer con los ingresos privados.

En cuanto a educación, salud, agua y saneamiento de lo que se trata no es de la intervención en el sector privado, sino de la producción y entrega por el sector público. Como consecuencia, la preocupación principal es el diseño del servicio público y la reasignación de recursos de los recursos para necesidades no básicas a necesidades básicas. En algunos casos es preciso incrementar el nivel total de gastos mediante la desviación de recursos del sector privado al público. Los dos conjuntos de políticas plantean cuestiones administrativas y políticas diferentes.

Política de administración y gestión de las necesidades básicas

En países que no han satisfecho las necesidades básicas en todas las etapas del proceso de política se encuentran problemas institucionales, orgánicos y administrativos. En la formulación de política influyen con fuerza consideraciones de tipo político, sin tener una comprensión suficiente de la estructura administrativa y burocrática, la economía y la sociedad, y a menudo esa for-

mulación es también distorsionada por los estándares excesivos impuestos por los profesionales, ya sean ingenieros, médicos o maestros. La ejecución de la política padece de procedimientos burocráticos ineficientes, de falta de personal administrativo calificado, de coordinación entre las unidades nacionales y entre las nacionales y las locales, y de funcionarios con deficiente motivación. La evaluación de política es prácticamente inexistente debido a la insuficiente información y a la falta de labor de investigación y experimentación. Los programas relacionados con las necesidades básicas imponen exigencias administrativas especiales (aunque no de un orden elevado) porque a menudo son un tanto experimentales, extendiéndose a nuevos campos y abarcando diferentes procedimientos.

No hay panacea para la pléyade de problemas institucionales a que se encaran los países en desarrollo. La mayoría de esos problemas no se pueden desenredar de su contexto social, político y económico. Además del adiestramiento del personal administrativo, la introducción de dos cambios pudiera hacer que resultaran más eficientes los programas relacionados con las necesidades básicas. Uno es reestructurar las organizaciones para que se adapten a las necesidades funcionales de los programas. En muchos casos es probable que esto lleve consigo la descentralización, pero con vínculos apropiados con los niveles superiores y las autoridades nacionales (como en la organización de los servicios de salud, por ejemplo). La aplicación de procedimientos administrativos nuevos que incrementen la participación del personal en la formulación de decisiones aumentaría no sólo la dedicación del personal sino también la sensibilidad del programa hacia las necesidades locales.

El segundo cambio consiste en aumentar la participación de los pobres, para los cuales se organizan los proyectos, en la formulación de decisiones y en la prestación de servicios. Los principales beneficiarios están dispuestos a menudo a proporcionar mano de obra, materiales y financiamiento para establecer los servicios. Además, en la mayoría de los programas para satisfacer necesidades básicas, un alto grado de participación es más importante que en los tipos más convencionales de actividad económica. En los programas de educación o de salud, por ejemplo, la cooperación del público o de los pacientes es esencial, y en los programas de saneamiento la elección de tecnología está vinculada estrechamente al grado de responsabilidad local. En muchos casos la participación de la mujer reviste importancia especial y puede que esté en contraposición con formas tradicionales de organización orientadas en general hacia los hombres. El experimentar con estructuras orgánicas y formulación de decisiones es un elemento importante en la elaboración de un enfoque eficaz de la satisfacción de las necesidades básicas.

Financiamiento

La cuestión del financiamiento es peculiarmente difícil. Para muchos proyectos destinados a satisfacer las necesidades básicas los costos ordinarios son bastante onerosos en relación con los costos de capital. Esto quiere decir que

cualquier sistema debe prever el contar con apoyo financiero continuado, en lugar de un compromiso de una vez para siempre en relación con los costos de capital. La solución obvia —imponer cargos para cubrir los costos ordinarios— puede ser difícil de administrar e inconveniente debido a que los beneficios sociales de los proyectos con mucha frecuencia exceden a los beneficios privados que percibe el consumidor individual. Esto se pone de manifiesto con toda claridad, por ejemplo, en los programas de vacunación, educación en materia de salud o en proyectos de saneamiento, en que tanto la comunidad en general como los individuos participantes son los beneficiarios. En otros casos puede ser difícil imponer cargos por los servicios debido a que se proporcionan comunamente y los beneficios no son asignados con facilidad. Dado que un objetivo importante de los programas de satisfacción de las necesidades básicas es proporcionar acceso universal —en especial a los muy pobres—, cualquier sistema de cargos es probable que excluya justamente a la gente para la que son esenciales los programas. Pese a estos problemas, a menos que algún sistema de generación de financiamiento con carácter continuado sea intrínseco de los programas, éstos se hallan expuestos a ser limitados en cobertura y duración al tiempo que el gobierno central se ve abrumado por la carga fiscal.

La experiencia habida con los problemas financieros del sector individual indica que en algunas zonas los cargos para cubrir los costos ordinarios son razonables y compatibles con la eficiencia social y económica. En el caso del alojamiento, el agua, el saneamiento y algunos costos médicos ordinarios, es probable que los cargos ofrezcan la mejor solución, pero no deben aplicarse —o hacerlo a tasas mucho más reducidas— a los consumidores más pobres. Estos pueden ser financiados mediante los subsidios cruzados procedentes de los consumidores más ricos o de los ingresos fiscales del gobierno general. En programas con respecto a los cuales los cargos al usuario no son convenientes o factibles como sistema de financiamiento —como con respecto a mucho de la educación y la salud— la planificación para el financiamiento de los costos ordinarios debe ser intrínseca de los proyectos. Si, como ocurre a menudo, la comunidad local asume la responsabilidad de aportar alguna porción de los costos de capital, también puede estar en condiciones y disposición de contraer un compromiso similar en relación con los costos ordinarios. Lo mismo cabe decir de las donantes de ayuda. No debe darse por supuesto que el gobierno central pagará automáticamente el 100 por 100 de los costos ordinarios de este tipo de proyecto.

Es probable que se precise el financiamiento del gobierno central para conceder subsidios en el caso de los programas de nutrición y de otros servicios para los consumidores pobres. El limitar la responsabilidad financiera del gobierno demanda el establecimiento cuidadoso de objetivos para restringir los subsidios a quienes más los necesitan. El fijar objetivos de manera eficaz es muy difícil por razones administrativas y políticas y puede ser más fácil en relación con algunos programas —como los de subsidios para alimentos consumidos principalmente por los muy pobres— por comparación con otros. Los subsidios mayores con respecto a un producto apropiado podrían utilizarse con

preferencia a los más pequeños en relación con varios productos, en que cada uno exige la aplicación de complejos procedimientos administrativos.

Con todo y lo difícil que resulta en muchos países aumentar los recursos reales y los recursos fiscales para los sectores sociales, el gasto no es la principal limitación. El presupuesto de educación de Egipto asciende ahora a alrededor del 10 por 100 del PIB, sin embargo las tasas medias de alfabetización son sólo del 44 por 100 y la matrícula escolar primaria del 76 por 100. Malí viene gastando alrededor del 5 por 100 de su PIB en servicios de salud —proporción mucho mayor que la de otros países con ingresos similares—, pero la salud de su población está por debajo del promedio. Sin embargo, en Sri Lanka y en el estado de Kerala, en la India, el historial muy bueno de satisfacción de las necesidades básicas no es el resultado de gastos públicos particularmente cuantiosos en servicios sociales. El gasto total de Sri Lanka en programas sociales, incluidos los subsidios al arroz, promedió el 11 por 100 del PIB en el decenio de 1960. Kerala gasta menos en salud que muchos otros estados indios.

Los países en desarrollo como grupo ya vienen gastando grandes sumas en salud y educación y tienen planes ambiciosos para la extensión de los servicios de agua y saneamiento. En muchos de ellos el gasto educacional per cápita se ha duplicado en los últimos 25 años, lo que representa una tasa de crecimiento tres veces mayor que la del PIB. La educación absorbe en forma característica el 4 por 100 del PIB, y del 18 al 25 por 100 del presupuesto. La mayoría de esos países ha financiado públicamente sistemas de atención de salud y programas de inversión en saneamiento, abastecimiento de agua y educación en materia de salud. Las pruebas fragmentarias de que se dispone indican que los gastos en servicios de salud ascienden del 1 al 3 por 100 del PIB, y el gasto público y privado total es del 6 al 10 por 100 del PIB. Se gastan sumas adicionales en actividades relacionadas con la salud, como la planificación de la familia, el abastecimiento de agua y el saneamiento. Parece, así, que hay campo para introducir reformas dentro de los montos totales de gastos.

Los aspectos de nutrición y producción de alimentos para consumo interno, comparados con los sectores de nutrición y salud, se han descuidado por muchos países en desarrollo. En forma paradójica, los países ricos con excedentes de alimentos han tendido a imponer gravámenes a los consumidores pobres de alimentos para subsidiar a los agricultores ricos, en tanto que los países en desarrollo que padecen de escasez de alimentos han tendido a imponer gravámenes a los agricultores pobres para subsidiar a algunos consumidores urbanos que se encuentran en buena condición económica relativamente. Esas tendencias, que van en contra de la necesidad, se explican en razón de las estructuras de poder. Con algunas excepciones, es poca la atención que se ha prestado a las necesidades de los que padecen malnutrición persistente, incluso en países que podrían habérselo permitido.

Una orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas exigiría la redistribución de servicios públicos a diferentes beneficiarios, un cambio en la índole de los servicios, el mejoramiento de su eficiencia y la adopción de un enfoque integrado. El nuevo diseño de los servicios públicos de urbanos

a rurales, de la clase media a los grupos menesterosos, de lo sofisticado a lo simple, que atribuiría mayor importancia a la satisfacción de las necesidades de las mujeres y los niños, se encuentra limitado principalmente no por el dinero, sino por las inhibiciones políticas y los obstáculos administrativos e institucionales.

Vinculaciones y prioridades sectoriales

Según se ha mostrado en forma repetida, en especial en el Capítulo 2, hay fuertes vinculaciones y complementariedades entre la oferta de varios bienes para satisfacer las necesidades básicas y los servicios. En esta sección se agregan algunas experiencias específicas al examen anterior de índole más general.

La malnutrición hace que la gente sea más susceptible a contraer enfermedades y a fallecer a consecuencia de ellas. En Malí la elevada tasa de mortalidad entre niños que han contraído sarampión se puede atribuir con más precisión a su fatal combinación con malnutrición, diarrea y a menudo paludismo. En Recife y partes del estado de São Paulo, Brasil, del 50 al 70 por 100 de todas las muertes de niños menores de cinco años estuvieron relacionadas con la nutrición y la proporción fue todavía mayor entre los niños menores de un año. Del 50 al 70 por 100 de todos los fallecimientos debidos a infecciones y enfermedades parasíticas también tuvieron como causa relacionada la deficiencia nutricional. En Indonesia se pueden achacar a deficiencias nutricionales específicas algunas de las principales enfermedades: la deficiencia de vitamina A ocasiona lesiones en los ojos y ceguera, y la deficiencia de yodo provoca papas y cretinismo. La malnutrición entre las mujeres produce fatiga (y hace que se preste menos atención a la salud de la unidad familiar y a las prácticas de nutrición), peso bajo de sus hijos al nacer y desnutrición entre los niños criados al pecho.

La malnutrición, a su vez, es en parte el resultado de mala salud crónica. Un estudio hecho en Gambia mostró que la diarrea y los vómitos, junto con otras infecciones graves, parecían ser causas comunes del deterioro clínico del estado nutricional. Entre los niños menores de cinco años se encontró que ese deterioro dependía primordialmente del nivel de infección y sólo en grado secundario de la dieta. Los parásitos en el estómago impiden la absorción de alimentos, y cuando se eliminan la misma cantidad de alimentos produce más nutrición.

El servicio deficiente de saneamiento y el agua no potable propagan numerosas enfermedades infecciosas, pero en Sri Lanka el enseñar a la gente a hervir el agua sustituye al agua potable, que no se proporciona en forma amplia. En Malí, Somalia y Gambia, la enseñanza de mejores prácticas de destete afecta a la salud y la nutrición. Si la gente aprende a suministrar alimentos y líquidos mientras se padece sarampión y líquidos durante los períodos de diarrea, mejoran las tasas de recuperación de los pacientes. Si la educación influye en la salud a través de su efecto en la preparación de alimentos e higiene personal, la salud y la nutrición influyen a su vez en la educación. El estado de salud

y nutricional de la gente afecta a su voluntad y capacidad de aprender. La malnutrición en los lactantes puede afectar de manera permanente a su capacidad mental.

En un estudio llevado a cabo en Gambia se señaló que si no hay una atención de salud preventiva eficaz, los servicios de salud curativos son casi inútiles, ya que la infección vuelve a producirse normalmente poco después de haberse dado de alta al paciente. En estudios realizados en el Brasil y Sri Lanka se observó que la educación de la mujer reduce de manera progresiva la fecundidad. Lo mismo cabe decir de la participación de la mujer en la fuerza laboral.

Las vinculaciones son importantes no sólo para incrementar la eficacia de los programas, sino también para reducir sus costos. Hoy se conviene en general en que como mejor se prestan los servicios de nutrición, planificación de la familia y atención de salud es a través de un programa integrado en lugar de separado. Un programa integrado no sólo ejerce un mayor efecto en el crecimiento de la población, la nutrición y la salud, sino que lo hace a un costo menor¹. Los servicios de abastecimiento de agua, nutrición y atención de salud son más baratos si se coordinan que si se suministran por organismos distintos gubernamentales.

En algunos casos, sin embargo, es valioso un ataque concentrado. Benor describe un servicio de extensión agrícola en el que se había hecho responsable a numerosos trabajadores de extensión sobre el terreno de todos los aspectos del desarrollo rural, incluidas la salud, nutrición y planificación de la familia, así como del trabajo regulador, las adquisiciones y la compilación de estadísticas². Esto podría haberse justificado por razones de vinculaciones y economías en los costos, pero fue evidente que era demasiado para cualquiera el desempeñar esa labor, en especial para hombres pobremente pagados y con adiestramiento insuficiente. Tanto el trabajo agrícola como las demás tareas se llevaban a cabo de manera deficiente. El método de Benor consistió en concentrar el trabajo y el tiempo del personal de extensión exclusivamente en el trabajo de extensión agrícola, con una sola línea clara de mando (no dividida entre varias autoridades), una especificación clara de las obligaciones y estrecha supervisión. El éxito de ese método ilustra el valor de un ataque concentrado.

Las múltiples vinculaciones existentes entre sectores, con respecto tanto a los efectos como a los costos, han inducido a algunos observadores a concluir que el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas demanda proyectos multisectoriales integrados. Pero la mayoría de los gobiernos nacionales y de las organizaciones internacionales tienden a estar estructurados de acuer-

¹ B. F. Johnston y A. J. Meyer, «Nutrition, Health and Population in Strategies for Rural Development», *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, n.º 1 (1977), págs. 1-23, y B. F. Johnston y William Clark, «Food, Health and Population: Policy Analysis and Development Priorities in Low-Income Countries», Documento de trabajo n.º 79-52 (Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis, 1979).

² Daniel Benor y James Q. Harrison, *Extensión Agrícola: Sistema de Capacitación y Visitas* (Washington, D. C.: Banco Mundial, mayo de 1977).

do con líneas sectoriales. En algunos casos puede ser preferible establecer una colaboración sectorial a través de vínculos entre diferentes proyectos, en lugar de intentar poner en práctica un proyecto integrado.

La interdependencia entre sectores plantea la cuestión de las prioridades sectoriales: ¿deben proporcionarse simultáneamente todos los productos para satisfacer las necesidades básicas —lo que impondría costos administrativos y financieros en muchos países imposibles de sufragar—, o bien pueden establecerse prioridades sectoriales sensatas? Cualquiera que sea la situación en cuanto a recursos, un programa racional para la satisfacción de las necesidades básicas debería tener en cuenta las interacciones entre sectores. En la fase actual es muy poco lo que se sabe acerca de las relaciones para llegar a una conclusión definitiva acerca de prioridades y vinculaciones, pero sí hay pruebas suficientes para exponer algunas sugerencias.

Las vinculaciones causales descritas apuntan hacia la educación, por ejemplo, en especial la de la mujer, como un campo probable de prioridad. Incluso sin aportación adicional de otros sectores, la educación extra de la mujer puede mejorar las prácticas de nutrición y salud, reducir la fecundidad y mejorar la educación primaria. Pero es probable que sin educación resulten ineficaces la mejora del servicio de saneamiento y el suministro de agua potable. La educación puede sustituir a tales mejoras, como parece hacerlo en Sri Lanka, donde la elevada esperanza de vida se logró en tanto que sólo el 20 por 100 de la población tenía acceso al agua potable. En cambio en Egipto más de dos tercios de la población tienen acceso al agua potable, y sin embargo las tasas de mortalidad infantil siguen siendo elevadas.

Aunque las mejoras en nutrición son esenciales para mejorar la salud, los incrementos en el suministro de alimentos no bastan por sí solos para mejorar la nutrición. Mucho depende de la distribución de alimentos entre las familias y dentro de ellas, lo que a su vez depende de la distribución del poder adquisitivo, del precio relativo de los varios alimentos y de las modalidades de hacer gastos de las familias. La oferta agregada de alimentos supera a las necesidades en Cuba, Brasil, Indonesia, Gambia y Egipto. No parece haber malnutrición en Cuba, pero se estimó que el 37 por 100 de los niños brasileños padecían de malnutrición en primer grado y el 20 por 100 en segundo grado. En Indonesia se mostró que del 20 al 30 por 100 de los niños estaban malnutridos de acuerdo con un estudio de pesos y estaturas. En Gambia el estado nutricional de las mujeres rurales y de los niños menores de cinco años de edad es deficiente y, según los estudios del Consejo Británico de Investigaciones Médicas, el peso de los niños de un año de edad llegaba sólo al 75 por 100 del estándar internacional. En Egipto la malnutrición crónica es generalizada en las zonas rurales, donde una cuarta parte de los niños muestra un desarrollo desmedrado. En contraste, en Sri Lanka, con un suministro de calorías per cápita mucho más bajo, una encuesta realizada en 1969-70 mostró que sólo el 25 por 100 de la población que ganaba menos de 400 rupias al mes consumía menos de 2.200 calorías por día, y sólo el 5 por 100 menos de 1.900 calorías. Las tasas de mortalidad infantil corresponden muy de cerca a las tasas de malnutrición.

Aunque la salud es un objetivo principal del enfoque de la satisfacción de

las necesidades básicas, las pruebas que se tienen al respecto indican que los servicios de salud, tal como se definen de manera convencional, tal vez no sean un factor importante. Los servicios curativos de salud de tipo occidental los hace más o menos inútiles la ausencia de las demás condiciones para el mejoramiento de la salud. Por ejemplo, en un poblado rural de Gambia, el Consejo Británico de Investigaciones Médicas aplicó tratamiento curativo específico a cada niño que lo necesitaba. Sólo hubo una pequeña diferencia en la mortalidad infantil entre este poblado y otro sin tratar que sirvió de referencia.

Mucho depende del contenido de la aportación sectorial particular. Por ejemplo, el contenido (lo que se enseña) y el método (aprender de memoria o aprender a pensar) de la educación son claramente importantes en cuanto a determinar sus efectos. El sector de salud puede limitarse en gran parte a la medicina curativa o puede extenderse a fin de incluir una buena parte de la educación en salud y nutrición.

Varios estudios de países proporcionan algunos atisbos internos de las vinculaciones y prioridades sectoriales, de los procesos causales en acción y, por lo tanto, del escalonamiento correcto de las varias intervenciones. Pero es difícil saber si los resultados se pueden generalizar de un país a otro. Hicks utilizó datos de un gran número de países para ver si había alguna relación sistemática a través de países entre realizaciones positivas en cuanto a satisfacer las necesidades básicas —definidas en términos de la esperanza de vida— y el desempleo de los varios indicadores de los insumos de las necesidades básicas³. Los insumos examinados incluyen el ingreso per cápita, la matrícula escolar primaria, la relación entre la matrícula escolar de la mujer y la total, el acceso al agua potable, la disponibilidad de médicos y enfermeras, el nivel de nutrición, el consumo público como proporción del PIB, el grado de urbanización y la proporción de ingresos del 40 por 100 más pobre de la población. Se analizaron los datos de diversos modos, lo que en algunos casos dio lugar a conclusiones contradictorias, pero se estableció con bastante firmeza que:

- De los insumos bien conocidos para satisfacer las necesidades básicas, la educación primaria aparece en todo momento como la más importante de acuerdo con todas las medidas concebidas para someter a prueba la importancia relativa.
- La nutrición y la salud parecen ser significativas, aunque menos que la educación, en tanto que al abastecimiento de agua se le asigna baja prioridad.
- La distribución del ingreso (medido por la proporción del que obtiene el 40 por 100 más pobre) parece ser un factor adicional importante en cuanto a influir en las necesidades básicas, así como la relación entre la matrícula escolar primaria de la mujer y la total.
- La magnitud del sector público y el nivel de urbanización no parecen estar relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas.

³ Norman L. Hicks, «Sector Priorities in Meeting Basic Needs: Some Statistical Evidence» (Washington, D. C.: Banco Mundial, 1979, mimeografiado). Los trabajos de otros economistas confirman estas conclusiones.

Naturalmente, a todas estas conclusiones hay que hacer las salvedades apropiadas. Están fundamentadas en medidas inexactas y tal vez insuficientes de insumos y productos de las necesidades básicas y es difícil de separar la causa del efecto. Sin embargo, el poder constante de la educación (alfabetización) es impresionante en lo que se refiere a explicar variaciones en la esperanza de vida. En términos generales, las prioridades sugeridas por el análisis de la experiencia de los países las confirma el ejercicio estadístico de países representativos. Pero las necesidades básicas se pueden satisfacer de diversos modos —no hay leyes férreas que deban seguirse— como lo muestran los ejemplos de países que se desvían de lo que cabría esperar dado su nivel de ingresos. Tanzania se desempeña sumamente bien para un país de su nivel de ingresos en lo que se refiere a alfabetización y abastecimiento de agua, pero no se clasifica en una posición elevada en términos de esperanza de vida. De hecho su esperanza de vida real de 45 años es alrededor de la que cabría esperar para su nivel de ingresos (46), y aproximadamente similar a la de países como Zambia y Costa de Marfil, que tienen tasas de alfabetización mucho más bajas⁴. Tanzania ilustra el argumento de que pese a la asociación elevada en general entre la educación y la esperanza de vida, no todos los países que se han desempeñado bien en materia de educación (tal como se mide por la alfabetización) lo han hecho necesariamente bien en cuestión de la esperanza de vida. Una posible explicación de esto es que los avances de Tanzania en educación se han logrado en fecha reciente y es posible que haya un desfase con respecto al efecto que ejercen en la esperanza de vida.

Otro caso interesante es el de Egipto, que llega casi a la cabeza de la lista de países que se desempeñan por encima del promedio en el abastecimiento de agua, suministro de calorías y atención de salud. Su esperanza de vida, sin embargo, es de 53 años, ligeramente por encima de su valor esperado de 49. El decepcionante desempeño en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas pudiera explicarse, en parte, por la falta de progreso sustancial en educación. La alfabetización en Egipto se estima que es del 40 por 100, sólo ligeramente por encima del nivel esperado del 39 por 100. El caso de este país parece confirmar la importancia de la educación para satisfacer las necesidades básicas.

La mujer y las funciones que se le permite desempeñar son importantes para cubrir las necesidades básicas. En tanto que en los países ricos la esperanza de vida de la mujer es más elevada que la del hombre, en muchos países en desarrollo es más baja. Más de la mitad de las mujeres padecen anemia y en algunos países pobres su salud está empeorando. Las estrategias que mejoran la educación, el ingreso y el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas de la mujer pueden ser más productivas que otros enfoques debido a la función de la mujer en materia de atención infantil, preparación de alimentos y educación en el hogar. Un estudio encontró que un año adicional de escolaridad

⁴ El *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980* (Washington, D. C.: Banco Mundial), muestra sin embargo una esperanza de vida para Tanzania de 51 años en 1978, sustancialmente por encima de la norma mundial. La educación parece haber contribuido a ese éxito.

dad de la madre estaba asociado con nueve muertes menos de lactantes y niños de corta edad por mil, incluso después de tener en cuenta de que es mayor el número de madres instruidas que viven en zonas urbanas, donde la mortalidad de lactantes y niños de corta edad es más baja. Los programas de nutrición y educación para los niños son mucho más eficaces si están enfocados hacia las mujeres de la familia en lugar de al niño individual. Los proyectos de abastecimiento de agua proporcionan agua potable, pero el saneamiento impropio en la unidad familiar puede disminuir con rapidez los beneficios potenciales para la salud. Es posible, en realidad, que el mayor beneficio de los proyectos de abastecimiento de agua consista en reducir la carga de trabajo de la mujer, quien a veces se pasa hasta la mitad de su tiempo acarreado agua, hecho que rara vez se tiene en cuenta en el análisis de costos-beneficios, de igual modo que los contadores del ingreso nacional desdeñan la contribución de la mujer en la unidad familiar. La mujer también pasa mucho tiempo recogiendo leña para el fuego, para lo que tiene que caminar lejos por el campo ya que están talándose los bosques. El suministro de otro combustible no sólo refrenaría la deforestación, sino que también daría a la mujer más tiempo para dedicarlo a la educación, el cuidado de la familia y la participación política. El establecimiento de centros de atención diurna para niños libera el tiempo de la mujer, da a la muchachas de más edad la oportunidad de estar en la escuela en lugar de cuidar de los hermanos más jóvenes en el hogar y mejora la nutrición de los niños.

Casi todos los países que se han desempeñado bien en cuanto a satisfacer las necesidades básicas también han actuado bien en lo que se refiere a facilitar a la mujer la educación primaria (por lo menos en lo atinente a reducir el sesgo en favor de los muchachos). Lo inverso, sin embargo, no es necesariamente cierto. Esto sugiere que la educación de la mujer es necesaria, pero no es garantía de progreso en la satisfacción de las necesidades básicas. Los estudios indican, además, que mejorar el empleo y la productividad de la mujer puede ejercer un efecto importante en la satisfacción de las necesidades básicas, ya que la mujer gasta una mayor proporción de sus ingresos que el hombre en alimentos y atención de salud.

El grupo más difícil de llegar a él es el del 20 por 100 más pobre, constituido por los que no son susceptibles de empleo, las gentes entradas en años, los incapacitados, los débiles y los enfermos. No sólo son muy bajos sus ingresos, sino que además tampoco tienen acceso a los servicios públicos. Las disposiciones orientadas hacia ellos a menudo se desvían para beneficiar a grupos menos necesitados. Por supuesto, representan un problema también para países mucho más avanzados, y tal vez sólo los países escandinavos hayan logrado satisfacer sus necesidades básicas.

Ha sido común elaborar distintos marcos hipotéticos y derivar de ellos el número de pobres que habrá en el año 2000. Con base en los supuestos más optimistas acerca del crecimiento en los países industriales, de la expansión de la ayuda, de los préstamos y del comercio, y acerca del precio de la energía, el Banco Mundial llega a la cifra de 470 millones, o el 13 por 100 de «pobres

absolutos»⁵. El marco hipotético base da una cantidad de 600 millones, y el marco hipotético pesimista sitúa la cifra en 710 millones.

El marco hipotético optimista se fundamenta en determinados supuestos acerca de las vinculaciones entre el crecimiento del ingreso y la distribución de éste. En consonancia con tendencias históricas, se da por supuesto que el 75 por 100 de los incrementos en el ingreso lo percibiría el 40 por 100 superior de los receptores de ingresos, y que con firmes políticas redistributivas la proporción de ese grupo podría reducirse al 60 por 100. Si esos supuestos se combinan con el rápido crecimiento del marco hipotético optimista, la cifra podría reducirse a una cantidad entre 300 millones y 350, o sea menos del 10 por 100 de la población de los países desarrollados. Si esas mejoras en los ingresos de los pobres disminuyen las tasas de fecundidad, el número de los que se encuentran en pobreza absoluta sería más bajo todavía. Ahora bien, incluso ateniéndose a los supuestos más optimistas, la pobreza absoluta no se puede eliminar para el año 2000.

A fin de eliminar los peores aspectos de la pobreza para el año 2000, un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas indaga más a fondo que las meras cifras del ingreso agregado y su distribución por decilas y, con la utilización de medidas más selectivas y dirigidas hacia los objetivos, busca llenar las necesidades básicas en un período más breve. En este enfoque la pobreza se define no por el ingreso, líneas de pobreza y decilas de la distribución del ingreso, sino por la capacidad de grupos identificables de seres humanos de satisfacer ciertas necesidades básicas. La pobreza se caracteriza por el hambre y la malnutrición, la mala salud, la falta de educación, de agua potable, saneamiento o alojamiento decoroso. Por consiguiente, una tarea vital para la eliminación de la pobreza es lograr que los pobres tengan acceso a esos bienes y servicios.

La creencia de que la satisfacción de esas necesidades es posible más pronto de lo que indican las proyecciones del ingreso se apoya en varias pruebas. Primera, la comparación de indicadores de necesidades básicas como el de la esperanza de vida y las tasas de alfabetización con el ingreso nacional per cápita muestra que, pese a una correlación general entre el ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas, hay importantes excepciones. Los niveles críticos de ingreso per cápita, tal como se definen de manera convencional por las líneas de pobreza, no son necesarios ni suficientes para satisfacer las necesidades básicas. El objetivo se puede alcanzar, sin costos excesivos, a niveles considerablemente por debajo de los indicados por un enfoque de la línea de pobreza basado en el crecimiento del ingreso y en la curva de Kuznets. Este enfoque relaciona la distribución del ingreso con el ingreso per cápita y sugiere que en las primeras fases del desarrollo la distribución tiende a ser más desigual.

Segunda, los cambios necesarios se han puesto en práctica por una amplia variedad de regímenes políticos en zonas de diferentes tamaños, historias y tradiciones. Entre ellos hay economías de mercado, como las de Taiwán y Corea

⁵ *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1979* (Washington, D. C.: Banco Mundial, 1979).

del Sur, economías mixtas, como la de Sri Lanka, economías de planificación centralizada, como las de China y Cuba, y economías de planificación descentralizada, como la de Yugoslavia. Lo que tienen en común es una distribución bastante igual de la tierra, un cierto grado de descentralización de la adopción de decisiones con apoyo central adecuado, y atención a lo que ocurre dentro de la unidad familiar, en particular a la función que desempeña la mujer.

Tercera, un ataque coordinado sobre varios factores a la vez, combinado con el escalonamiento correcto, puede mejorar en grado sustancial el bienestar de los pobres y reducir los costos. La aplicación de mejoras de costo relativamente bajo en materia de educación, nutrición y salud reduce en medida considerable la necesidad de efectuar inversiones cuantiosas y costosas en alojamiento, abastecimiento de agua y saneamiento.

Cuarta, hay mucho campo para reasignar los gastos en favor de los pobres dentro de los sectores tanto público como privado y desde el sector privado hacia el público, sin movilizar recursos adicionales. Esto puede tropezar con obstáculos políticos e inhibiciones psicológicas, pero no queda limitado por la falta de recursos.

Quinta, el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas proyecta nueva luz importante sobre el angostamiento de la brecha entre los países ricos y los pobres. Esa brecha se ha definido en el pasado en términos de ingreso relativo per cápita. Cabe dudar mucho de que el cierre de la brecha del ingreso en un futuro cercano sea conveniente o posible. Ahora bien, el cierre de la brecha en términos de satisfacer necesidades básicas, tal como se muestran por indicadores como la esperanza de vida, tasas de alfabetización, o niveles de nutrición es más deseable, factible y merecedor de hacer un esfuerzo en cooperación internacional. La esperanza de vida es limitada biológicamente en algún punto alrededor de los 70 años de edad. Las tasas de alfabetización no pueden ser mayores del 100 por 100. Los niveles de nutrición adecuada sí pueden excederse. Por lo tanto, el cierre de la brecha de las necesidades básicas es un objetivo más sensato y atractivo que el de cerrar la brecha del ingreso, y debería movilizar el apoyo nacional e internacional.

La experiencia de una gran variedad de países y de programas sectoriales enseña que puede progresarse mucho más hacia la satisfacción de las necesidades básicas para el año 2000 de lo que indica el enfoque económico convencional basado en el crecimiento del ingreso y en las líneas de pobreza. Si es posible física y técnicamente satisfacer las necesidades básicas de la población mundial dentro de la próxima generación, vamos a ejercitar nuestra imaginación social, movilizar la base política y mejorar nuestra gestión política y organizacional para hacerlo así. Con suficiente dedicación firme nacional e internacional y la movilización de los recursos humanos subutilizados, no es una utopía aspirar a eliminar los peores aspectos de la pobreza dentro de una generación.

La función de la comunidad internacional

EL CONCEPTO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS ha entrado en el diálogo Norte-Sur, y en torno a él se han ido creando interpretaciones erróneas. El diálogo Norte-Sur se relaciona en gran medida con el nuevo orden económico internacional (NOEI), expresión que surgió de la declaración de las Naciones Unidas de mayo de 1974 y dio lugar a varias declaraciones al respecto por los países en desarrollo a fines del decenio de 1970. En esas declaraciones se pedía la reconstrucción del sistema económico internacional existente en los campos de comercio, finanzas, transferencia de tecnología y soberanía nacional como medio de mejorar las perspectivas de desarrollo en los países que se encontraban en esa etapa, de reducir las disparidades en el ingreso entre los países ricos y los pobres y de dar a los países en desarrollo un mayor control sobre sus propios destinos.

Las relaciones entre el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas y el NOEI se pueden examinar a varios niveles. A nivel lógico el examen encontraría que el concepto del NOEI se relaciona con cuestiones internacionales, en tanto que el concepto de la satisfacción de las necesidades básicas se ocupa de cuestiones internas. Pese a las incompatibilidades aparentes, los conceptos son complementarios: si el NOEI generara más recursos para los países en desarrollo, esto podría contribuir a la satisfacción de esas necesidades, y el objetivo de satisfacerlas puede verse como elemento movilizador de apoyo en favor de la cooperación internacional. La aceptación del NOEI deriva mucha de su fuerza del esfuerzo unificado para erradicar la pobreza.

A nivel económico tendría que mostrarse cómo las varias medidas del NOEI contribuyen a satisfacer las necesidades básicas; qué países y qué grupos dentro de los países se beneficiarían de qué medidas y en qué condiciones. Uno desearía saber cómo se gastan los ingresos del gobierno derivados de los impuestos o lo recibido en forma de ayuda, quién se beneficia de la liberalización del comercio, de los planes relacionados con los productos básicos y del alivio de la deuda, y uno también investigaría cómo se pueden apoyar internacionalmente los esfuerzos internos por erradicar la pobreza.

A nivel de política internacional sería menester analizar los motivos, temores y recelos de las partes negociadoras e idear medios de aclarar cuestiones y concebir instituciones y procedimientos que eliminaran esos temores. Por último, a nivel de grupos de interés internos, uno desearía examinar la resistencia de los intereses creados a la puesta en práctica de enfoques de la satisfac-

ción de las necesidades básicas y del NOEI. ¿Hasta qué punto reflejan las objeciones de los negociadores internacionales los impedimentos y las inhibiciones de grupos particulares del Sur que oponen resistencia a que se haga más en favor de los pobres, o el antagonismo enmascarado de los intereses creados del Norte que están tratando de protegerse a sí mismos?

El examen lógico

Examinadas las cosas de manera superficial parece haber un conflicto entre los dos conceptos. El del NOEI aspira a revisar las reglas económicas internacionales entre las naciones y es de interés particular para los gobiernos, en tanto que en el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se consideran las necesidades de los individuos y las unidades familiares. El NOEI se ocupa de cuestiones como la estabilización y apoyo de los precios de los productos básicos, la indización, el Fondo Común, el Programa Integrado para los Productos Básicos, el alivio de la deuda, el vínculo de los derechos especiales de giro (DEG)¹, la liberalización del comercio, las preferencias comerciales, la transferencia de tecnología y las empresas transnacionales, en tanto que las necesidades básicas se refieren a alimentos, agua, salud, educación y alojamiento. El NOEI tiene por mira realizar transferencias de recursos incondicionales, automáticas o semiautomáticas, encubiertas (o dirigidas a corregir transferencias pasadas hechas en sentido inverso), en tanto que el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es sumamente selectivo, orientado de manera directa a aliviar la privación de grupos determinados. El NOEI eliminaría las condiciones impuestas a las transferencias de recursos, el enfoque mencionado desearía hacer que las transferencias tuvieran como condición el que llegaran a los pobres. Los planes propuestos en el NOEI es probable que beneficien a los países de ingresos medianos y a algunos muy pequeños (los que ya cuentan con exceso relativamente de ayuda), en cuyas economías el comercio exterior desempeña una función importante, en lugar de a los países grandes y pobres de Asia. Dentro de esos países de ingresos pequeños y medianos, los planes propuestos pueden ayudar a los grupos de ingresos medianos y más altos, como a los industriales exportadores (posiblemente corporaciones multinacionales), agricultores con extensas tenencias, dueños de plantaciones y bancos, en lugar de a los pobres rurales y urbanos.

Pero el conflicto lógico aparente entre la satisfacción de las necesidades básicas y el NOEI se puede evitar. Las diferencias entre los dos enfoques indican que es preciso avanzar en ambos sentidos simultáneamente. El NOEI se ocupa de formular un marco de instituciones, procesos y reglas que corregirían lo que

¹ El Fondo Común y el Programa Integrado para los Productos Básicos aspiran a estabilizar los precios de una serie de productos primarios, exportados sobre todo por los países en desarrollo, y por lo tanto a obtener ingresos por concepto de exportación más elevados y más estables. El vínculo del DEG tiene por mira vincular la emisión de nuevos derechos especiales de giro, el activo de reserva internacional, a la prestación de ayuda internacional a los países en desarrollo.

los países en desarrollo consideran como el sesgo presente en contra de ellos. Se estima que ese sesgo es evidente en la estructura de determinados mercados, donde unos pocos compradores grandes y poderosos se enfrentan a numerosos vendedores débiles que compiten entre sí, en las estructuras arancelarias y en la índole de las empresas integradas verticalmente que siguen una norma discriminatoria en contra de la elaboración en los países en desarrollo, en el acceso restringido a los mercados de capital y a los conocimientos, en las actuales leyes y convenios relacionados con las patentes, en la dirección de la investigación y el desarrollo, en la índole de la tecnología actual, en el poder de las corporaciones transnacionales, en el transporte marítimo y en los mecanismos monetarios internacionales. La corrección orientada hacia el logro de una distribución más equilibrada del poder permitiría a los países en desarrollo llegar a ser menos dependientes y adquirir más confianza en sí mismos. Pero el NOEI por sí mismo no sería una garantía de que los gobiernos de los países en desarrollo utilizarían su nuevo poder para llenar las necesidades de sus pobres. El enfoque de la satisfacción de éstas, al concentrarse en los bienes y servicios que precisa la gente menesterosa, las unidades familiares y las comunidades, pone de relieve la importancia de las necesidades de los seres humanos individuales.

Un programa de satisfacción de las necesidades básicas que no se fundamente en la confianza en sí mismo y la autoayuda de los gobiernos y los países corre el peligro de degenerar en un programa de caridad global y puede resultar contraproducente al reducir a los pobres a la indigencia. Un NOEI que no se entregue a satisfacer las necesidades básicas está expuesto a transferir recursos de los pobres de los países ricos a los ricos de los países pobres.

Es fácil prever una situación en que los beneficios de la asistencia internacional para satisfacer las necesidades sean más que anulados por un orden internacional que no ha sido reformado, por el comercio proteccionista y la inversión extranjera, por las prácticas de transferencia de asignación de precios de las multinacionales, por el desempleo generado por tecnología inapropiada, o por políticas monetarias restrictivas. La dedicación global a la satisfacción de las necesidades básicas tiene sentido sólo en un orden internacional en el que todas las políticas internacionales, exceptuada la ayuda —comercio, inversión extranjera, transferencia de tecnología, movimiento de profesionales, dinero—, no actúan en perjuicio de una estrategia de crear confianza en sí mismo para satisfacer las necesidades básicas. En la medida en que el NOEI ponga más recursos a disposición de los países en desarrollo, esas necesidades podrán satisfacerse más pronto.

La situación es similar en algunos aspectos a la del surgimiento de los sindicatos obreros en la Inglaterra del siglo XIX. Los que se interesaban por el destino de los pobres se mantuvieron relativamente ineficaces hasta que la legislación permitió a los pobres organizarse, negociar en forma colectiva, declarar huelgas y hacer que sus fondos quedaran protegidos. Sin embargo, siempre ha existido el peligro de que los sindicatos obreros se conviertan en otra jerarquía poderosa, menos preocupada por el destino de los pobres que por proteger los privilegios de una aristocracia de la mano de obra. Y también ca-

be la posibilidad de que los sindicatos más fuertes cosechen ganancias a expensas de los más débiles y de los trabajadores no organizados.

El NOEI demanda la revisión de las reglas e instituciones que gobiernan las relaciones entre naciones soberanas, y las relaciones de poder en que se apoyan, y el satisfacer las necesidades básicas es un objetivo importante al que debe servir ese marco. Hay quienes mantienen que la integración de cualquier orden económico internacional dominado por las economías capitalistas avanzadas es incompatible con la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres. Señalando al ejemplo de China, hasta hace poco, abogan en favor de la «desvinculación», para aislar a su sociedad o grupos de sociedades de mentalidad semejante de los impulsos perjudiciales propagados por el sistema internacional. Las políticas derivadas de tal punto de vista del orden mundial no dependen, por supuesto, de que se arranquen concesiones a los países ricos, pero pueden llevarse adelante por medio de la acción unilateral.

Otros analistas que piensan que el sistema internacional tiene beneficios que ofrecer si se formulan de nuevo las reglas y se da nueva forma a las relaciones de poder, no optan por la desvinculación completa, sino en favor de la reestructuración. La reestructuración tiene consecuencias para las políticas internas tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en desarrollo y para las políticas internacionales. Si los países industrializados quieren ayudar de verdad a los países en desarrollo a que lleven adelante un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, deben ayudar a sus propios trabajadores a cambiar de industrias en las que se hace utilización intensiva de la mano de obra hacia un empleo mejor y más remunerador y a dejar espacio para las importaciones que precisan utilización intensiva de la mano de obra, las que generarán empleos e ingresos para los pobres de los países de bajos ingresos. Los países en desarrollo, a su vez, utilizarían los recursos derivados de sus exportaciones para importar productos en los que se hace utilización intensiva de capital, como fertilizantes, acero, fibras sintéticas y productos en los que se utiliza tecnología en escala intensiva, lo que permitiría que los ingresos de sus trabajadores también se incrementaran.

El examen económico

En principio, los conceptos del NOEI y las necesidades básicas son complementarios. Pero mucho dependería, por supuesto, de qué medidas del NOEI se adoptan y de cómo se ponen en práctica. Es notable la poca labor de investigación realizada sobre el efecto que producirían las varias propuestas del NOEI en los grupos de pobreza locales. Se ha hecho algún trabajo acerca de la distribución por países de los planes relacionados con los productos básicos y la liberalización del comercio, pero casi nada se ha llevado a cabo acerca de cómo afectarían a la distribución interna del ingreso y aliviarían la pobreza. Un programa relacionado con los productos básicos que restrinja la producción de las fincas pequeñas con objeto de elevar los precios beneficiaría a los dueños de las grandes plantaciones, pero beneficiaría a los agricultores en pequeña es-

cala sólo si restringiera la producción de los grandes productores. El alivio de la deuda puede beneficiar a los bancos de los países industriales, los DEG vinculan a las tesorerías. La distribución de los beneficios derivados de la liberalización del comercio dependería de quién exporta los productos adicionales, a qué remuneración, a la forma en que se producen y a otros aspectos. Incluso si los ricos se benefician en la primera etapa, la tributación haría posible la redistribución. Pero de igual modo, si los pobres se benefician en la primera etapa, más tarde puede tener lugar la redistribución hacia arriba. Los mayores beneficios del NOEI se producirían si los países industriales alcanzaran la meta de asignar el 0,7 por 100 de su PNB a la prestación de asistencia para desarrollo, y el vínculo entre ese logro positivo y las necesidades básicas dependería de cómo gastan los gobiernos los fondos destinados para ayuda.

Si en el NOEI se atribuye importancia especial a dirigir el financiamiento en condiciones concesionarias hacia los países más pobres con gobiernos resueltos a abordar el problema de la pobreza, el efecto en la satisfacción de las necesidades básicas sería acentuado. Ahora bien, si se presta atención especial a mejorar el acceso a los mercados y las condiciones de la transferencia de tecnología, los favorecidos serían los países de ingresos medianos y las unidades familiares. Muchas medidas del NOEI incrementarían los ingresos del gobierno, ya sea de manera directa, como en el caso de la asistencia oficial para el desarrollo, o bien indirecta, a través de la tributación de las utilidades extra y de los ingresos. Si los gobiernos adoptan las políticas apropiadas, esas medidas favorecerán la satisfacción de las necesidades básicas. El aspecto económico de la relación entre el NOEI y las necesidades básicas es la parte medular de la cuestión y es notable lo poco que se ha pensado en las formas de evitar posibles conflictos.

Muchas de las propuestas del NOEI tienen por mira acelerar la industrialización. Esta es enteramente compatible con la satisfacción de las necesidades básicas, pero no es inevitable que se produzca esa compatibilidad². Mucho depende de si la industrialización utiliza en grado intensivo el capital o la mano de obra, y de los tipos de los artículos producidos para el mercado interno.

La combinación ideal sería que un gobierno nacional se comprometiera a satisfacer las necesidades básicas de su población —por ejemplo, mediante una campaña para eliminar el hambre y la malnutrición— y que la comunidad internacional comprometiera asistencia financiera y técnica adicional para ese programa. Como ya se ha indicado en el examen anterior de la nutrición, la erradicación del hambre y la malnutrición en un plazo de diez a veinte años exige la aportación de subsidios para alimentos y la distribución directa, y la adopción de planes selectivos en los que se previeran derechos a recibir alimentos es el medio más eficaz. Estaría en armonía con el espíritu de la unidad del nuevo orden económico internacional y del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas que hubiera una iniciativa internacional para movilizar apoyo

² Ajit Singh, «The 'Basic Needs' Approach to Development vs. the New International Economic Order: The Significance of Third World Industrialization», *World Development*, vol. 7, n.º 6 (junio de 1979), págs. 585-606.

en favor de una campaña nacional de ese tipo. Ese apoyo incluiría asistencia financiera, ayuda en especie a través de embarques de alimentos, prestación de asistencia técnica en la administración del programa y su integración en las políticas de desarrollo, prestación de asistencia para vigilar el programa y la evaluación regular de las necesidades de asistencia y el desempeño de los donantes. Un plan de esa índole proporcionaría alimentos a precios más bajos a los consumidores pobres de los países en desarrollo y, al mismo tiempo, estimularía la producción de más alimentos. Esa iniciativa no reduciría la necesidad de adoptar medidas nacionales e internacionales para crear empleos, reducir desigualdades flagrantes y acelerar el crecimiento económico, pero sí ofrecería apoyo internacional a países que toman en serio la erradicación del hambre.

El examen de la política internacional

Las «necesidades básicas» (como la «tecnología apropiada») han caído en descrédito en el diálogo Norte-Sur. En las reuniones internacionales los delegados de los países en desarrollo han rechazado de manera vehemente el concepto de las necesidades básicas. Se ha mostrado preocupación acerca de la hipocresía potencial de tal estrategia y recelo en cuanto a las intenciones de los gobiernos y organismos internacionales que prestan ayuda. Esa preocupación y recelo están justificados porque algunos donantes han interpretado de manera errónea el concepto y hecho mal uso de él. Los abusos de los donantes y los temores de los receptores de la ayuda han asumido las siguientes formas:

1. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se ha interpretado como un sustituto del crecimiento, modernización, industrialización y confianza en sí mismo. La industrialización ha aportado riqueza y poder al Norte, y se estima que los ricos desean ahora impedir que los países en desarrollo sigan el mismo sendero.
2. El lema de las necesidades básicas se ha utilizado para justificar la reducción de la ayuda extranjera a los países más pobres debido a su falta de proyectos y de «capacidad de absorción».
3. Los países de ingresos medianos han temido que con el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas las naciones ricas les reduzcan la ayuda con el pretexto de concentrarse en los países más pobres.
4. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se puede utilizar para desacelerar o impedir el rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo y puede servir como un dispositivo proteccionista levemente disfrazado de grupos influyentes establecidos de fabricantes ineficientes.
5. La introducción de los criterios de las necesidades básicas puede preparar el camino para que los donantes violen la soberanía nacional e interfieran en el establecimiento autónomo de las prioridades de desarrollo.
6. Además, el lema se puede utilizar para encubrir la introducción de cri-

terios de desempeño político, social o económico fuera de propósito, o contenciosos. Tanto este argumento como el precedente dan lugar a la objeción de que se trata de una intrusión inaceptable.

7. Sobre todo, se estima que el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se ha empleado como una táctica de diversión para desviar la atención del nuevo orden económico internacional.

Lo que hay en el fondo de este debate es la controversia de si la pobreza existente en medio de esta abundancia global es el resultado de una explotación premeditada o impremeditada, o de indiferencia por parte de los países ricos y de las reglas del sistema internacional, o si es el resultado de la estructura de poder, actitudes, instituciones y políticas de los países en desarrollo.

Cabe hacer notar dos puntos. Primero, los gobiernos de los países en desarrollo tienen numerosos objetivos además de satisfacer las necesidades básicas. Entre ellos figuran el logro de metas militares, de independencia o de industrialización al estilo del Norte, la satisfacción de las necesidades no básicas de las clases superiores, en algunos casos es el establecimiento de un gobierno democrático en el que los no pobres tienen mayoría, y otras metas. Segundo, pese a la hostilidad hacia el concepto de las necesidades básicas mostrada en reuniones internacionales, este y objetivos similares ocupan lugar prominente en la planificación y formulación de políticas nacionales³.

Por ejemplo, en el plan de desarrollo de Kenya para el período de 1979-83 se manifiesta que «el alivio de la pobreza no sólo es un objetivo en nuestros esfuerzos de desarrollo, es también un instrumento principal para asegurar que nuestro desarrollo sea rápido, estable y sostenible... El lograr el bienestar del pueblo sigue siendo nuestra aspiración dominante»⁴. De manera similar, en el plan de desarrollo de Filipinas correspondiente a 1978-82 se indica que «la conquista de la pobreza en masa se convierte en la meta inmediata, fundamental, del desarrollo filipino». El desarrollo en el curso del decenio venidero «será un esfuerzo masivo para proveer a las necesidades básicas de la mayoría de la población»⁵.

El proyecto del nuevo plan de la India para el período de 1978-83, indica que «lo que importa no es la tasa precisa de incremento del producto nacional que se logre en cinco o diez años, sino si podemos asegurar dentro de un plazo determinado un incremento mensurable del bienestar de millones de pobres»⁶. Los tres objetivos principales de ese plan se enumeran como la eliminación del desempleo y subempleo, el aumento en el nivel de vida de los pobres y la provisión de lo necesario por el estado para satisfacer ciertas necesidades básicas, como agua potable, alfabetización, educación primaria, atención de salud, ca-

³ Véase el documento sobre antecedentes de L. Hicks, «Basic Needs and the New International Economic Order», preparado para el *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980* (Washington, D. C.: Banco Mundial, 1979, mimeografiado).

⁴ Gobierno de Kenya, *Development Plan, 1979 to 1983*, págs. ii-iii.

⁵ Gobierno de Filipinas, *Five Year Philippine Development Plan 1978-82*, pág. 1-1.

⁶ Gobierno de la India, Comisión de Planificación, *Draft Five Year Plan, 1978-83*, vol. 1, pág. 8.

minos y vivienda rurales, y servicios mínimos en los barrios pobres urbanos. El plan expone un «programa para la satisfacción de necesidades mínimas», en el que se aumentan en medida sustancial las asignaciones para abastecimiento de agua, educación básica, caminos rurales y otras necesidades básicas identificadas. Al mismo tiempo, en una reunión del Comité Plenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el delegado de la India manifestó que su gobierno «se oponía vigorosamente a cualquier tentativa de dirigir la atención de la comunidad internacional hacia otros enfoques de la cooperación para el desarrollo, como el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas»⁷.

El Sexto Plan de Nepal (1980-85) enuncia como sus dos primeros objetivos «la eliminación gradual de la pobreza absoluta por medio de oportunidades de empleo» y la «satisfacción de las necesidades mínimas». El satisfacer las necesidades básicas se ve como una manera de «elevar la eficiencia y productividad» de los grupos de bajos ingresos en las zonas retrasadas. Como elementos para satisfacer necesidades mínimas se enuncian el «agua potable, la atención de salud, la educación primaria y orientada hacia la adquisición de aptitudes, la planificación de la familia, los servicios de atención materno-infantil y los servicios de riego», así como el transporte básico y los servicios de extensión agrícola⁸. Lo que no está claro todavía es cómo esos principios se van a incorporar al documento del plan final y a su asignación de recursos.

Se sabe que Corea del Sur es un país que ya ha logrado progresos sustanciales en la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, el Cuarto Plan (1977-82) de ese país incrementó en escala significativa las asignaciones para desarrollo social al mismo tiempo que seguía poniendo gran interés en el desarrollo industrial y en el crecimiento dirigido hacia las exportaciones. En Indonesia en el Tercer Plan (1979-84) se declara que sus «metas esenciales» son «elevar los niveles de vida y de conocimientos del pueblo indonesio, y esforzarse por lograr una distribución más justa y equitativa del bienestar». La distribución equitativa es un objetivo en cuanto a proporcionar «acceso a los medios de satisfacer las necesidades humanas básicas, en especial de alimentos, vestido y alojamiento», así como acceso a los servicios de salud y educacionales, empleos e ingresos y en lo que se refiere a promover el desarrollo regional⁹.

Desde 1975 Etiopía ha venido progresando en grado significativo en lo atinente a proporcionar al segmento pobre servicios básicos de salud, educación primaria y otros semejantes. Si bien el gobierno no utiliza la expresión «necesidades básicas», su plan anual revela que sus objetivos a largo plazo son «elevar el nivel de vida de la amplia masa de la población, abolir la pobreza, la ignorancia, las enfermedades y el desempleo». Los niveles de vida se mejorarán «a través del suministro adecuado de artículos de primera necesidad diarios como alimentos, cereales, vestido, etc.»¹⁰.

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/AC. 191/21, 28 de abril de 1978, pág. 4.

⁸ Nepal, Secretaría de la Comisión de Planificación Nacional, *Basic Principles of Sixth Plan, 1980-85* (Katmandu, abril de 1979), págs. 17-19.

⁹ Gobierno de Indonesia, *Repelita III: The Third Five Year Development Plan, 1979-84* (Yakarta, 1979; traducción al inglés), pág. 2.

¹⁰ Gobierno Militar Provisional de la Etiopía Socialista, *First Year Programme of the National Revolutionary Development Campaign* (mayo de 1979), págs. 13 y 10.

No todos los países han hecho una modificación explícita orientada hacia una política de satisfacción de las necesidades básicas. En Túnez el nuevo plan quinquenal (Quinto Plan de Desarrollo Económico y Social) hace más hincapié en el empleo y la distribución del ingreso, pero no asigna prioridad máxima a la estrategia relacionada con la satisfacción de las necesidades básicas. En el plan de 1976-80 de Malasia se atribuye importancia especial al alivio de la pobreza mediante el incremento de la productividad, la reducción de la presión demográfica y el aumento de los empleos, así como a través del suministro de servicios esenciales como abastecimiento de agua, educación y electricidad. Pero el plan malasio fue formulado mucho antes de que las «necesidades básicas» se convirtieran en bandera. Numerosos países, como Sri Lanka, Birmania, Tanzania, Madagascar y Argelia ya han contraído un fuerte compromiso de llevar adelante el desarrollo social y, por lo tanto, no han experimentado la necesidad de modificar prioridades. En otros países más, todavía están formulándose nuevos planes, como los de México, Níger y Afganistán, haciéndose más hincapié en la satisfacción de las necesidades básicas y en cuestiones como la distribución del ingreso y el empleo. En Egipto, en los esfuerzos pasados en favor del desarrollo se asignó prioridad elevada al desarrollo social, pero esto se concentró principalmente en las zonas urbanas. En el nuevo plan de desarrollo de Egipto se modifica la asignación de recursos hacia las zonas rurales y se aumenta el grado de participación rural en las decisiones de planificación. En algunos países (Sudán, Marruecos y Perú) se han demorado los planes para ampliar los gastos en el sector social y los planes orientados para combatir la pobreza debido a limitaciones de recursos. En otros países más (Costa de Marfil y Colombia), no parece probable que vaya a introducirse cambio alguno en las prioridades del desarrollo. En conjunto, sin embargo, un gran número de países ha orientado sus estrategias para el desarrollo más hacia el alivio de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas, o están a punto de hacerlo así.

La retórica que acompaña a los planes de desarrollo no quiere decir necesariamente que haya una dedicación seria a ello. Sin embargo, en los nuevos planes examinados aquí se advierten aumentos en las asignaciones para los sectores sociales en apoyo de una estrategia relacionada con la satisfacción de las necesidades básicas. Esto es cierto específicamente en los casos de Corea del Sur, Indonesia, Kenya, Malasia y Filipinas. Los gastos del sector social en este último país aumentarán del 23,5 por 100 de los gastos totales en 1977 al 28,1 en 1982, en tanto que en Kenya el presupuesto del plan de desarrollo aumenta su proporción del 21,7 por 100 (ejercicio económico de 1974-78) al 27,4 por 100 (ejercicio económico de 1979-83). En la India las asignaciones para los sectores sociales disminuyen de hecho como proporción de los gastos totales para desarrollo, en tanto que se incrementa el compromiso para satisfacer las necesidades básicas.

Ese compromiso, sin embargo, no se puede medir por la asignación total de recursos para los sectores sociales, ya que es mucho lo que se puede lograr mediante la reasignación dentro de los sectores. Esto indica que en el caso de aquellos países que ya están dedicando considerables recursos a los sectores

sociales, pueden hacerse reasignaciones para satisfacer necesidades básicas sin reducir la inversión en actividades para satisfacer necesidades que no son básicas ni disminuir el consumo en ellas. El introducir un cambio en las asignaciones del plan no quiere decir necesariamente que con el tiempo los recursos vayan a encontrar su camino hacia esos sectores. Desde un punto de vista histórico, los sectores sociales se han considerado «blandos» en general y candidatos principales a la reducción de asignaciones en épocas de austeridad financiera. Pero cada vez se reconocen más los riesgos políticos que entraña el seguir haciendo caso omiso de las necesidades básicas de la mayoría de la población de un país, al mismo tiempo que se continúan prestando servicios a la *élite* urbana.

Es evidente, por lo tanto, que la oposición de los países en desarrollo al enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, por lo menos en sus declaraciones, no es tan absoluta como se hace aparecer a menudo ¹¹. Los funcionarios de planificación y de hacienda se expresan en voz diferente y desde una tradición y preparación distintas de las de los funcionarios de relaciones exteriores, y es posible que las objeciones se apliquen más a los foros internacionales que a la sustancia de los debates. Es bastante claro, de todos modos, que la retórica interna no siempre está a la par de la voluntad de llevar a la práctica las declaraciones.

Los siete celos

Volvamos ahora a los siete celos de que hemos tratado y examinemos en forma breve cada uno de ellos.

1. En el Capítulo 5 se arguyó que la satisfacción de las necesidades básicas no tiene porqué lograrse a expensas del crecimiento. Por el contrario, este es una condición previa indispensable (o, más bien, un resultado), aunque se compone y distribuye de manera diferente del crecimiento dualista y concentrado que no ha beneficiado a los pobres. Tampoco se infiere de ello que un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas debe limitarse a la tecnología de nivel bajo o intermedio. Es posible que se precise cierta tecnología sumamente moderna, como la de los satélites para la fotografía aérea y la tele-

¹¹ El concepto de las necesidades básicas llegó a su cúspide en la adopción casi unánime en la resolución adoptada casi por unanimidad en la Conferencia Mundial del Empleo de la OIT celebrada en 1976 (sin desavenencia importante de ninguna delegación de países en desarrollo) de una recomendación en el sentido de que se hiciera parte central de los aspectos tanto internacionales como internos de la promoción del desarrollo una estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, apenas habían llegado los miembros del CAD, poco más de un año más tarde, al extremo un tanto fuera de lo común para ellos de adoptar una ratificación considerada pero (en su deferencia hacia las prioridades y prerrogativas de los gobiernos anfitriones) precavida de tal enfoque, cuando se convirtió en política oficial de los 77 atacar el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas por completo —calificándolo de desviador e intrusivo en grado inaceptable— en la mayoría de los foros internacionales. (Véase *Development Co-operation, 1979 Review*, Informe del Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo, [CAD], de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, noviembre de 1979, pág. 51.)

detección. A la inversión pública y privada y a los recursos administrativos debe dárseles una nueva dirección, de los sectores de ingresos elevados hacia los de bajos ingresos con objeto de elevar la productividad y los ingresos de este último, en beneficio tanto de la eficiencia como de la equidad, el trabajo de los pobres tiene que hacerse más remunerador, los servicios públicos tienen que rediseñarse en forma más radical para que cubran a más personas y menos costo, y los ingresos privados de los pobres tienen que ser suficientes para darles acceso a los servicios públicos. Todo esto no se puede hacer sin modernización, industrialización y crecimiento económico.

2. La dedicación global a satisfacer las necesidades básicas precisa más recursos internacionales, no menos, y la cooperación internacional para la cobertura de esas necesidades es práctica sólo si la comunidad internacional proporciona recursos adicionales. Las estimaciones provisionales indican que un programa relacionado con las necesidades básicas para proporcionar dietas mínimas aceptables, agua potable, servicios de alcantarillado, medidas de salud pública y educación básica y para mejorar el alojamiento existente demandaría una inversión sustancial y sufragar gastos ordinarios adicionales. Si los países miembros de la OCDE concentraran su esfuerzo en los países más pobres y aportaran alrededor del 50 por 100 de los costos adicionales de esos programas, esto exigiría un aumento muy grande de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) durante 20 años. Se ha calculado una cifra de \$20.000 millones al año a precios de 1976 para el período de 1980-2000.

En 1978 los flujos totales de AOD ascendieron a más de \$22.000 millones al año. De ese monto los países más pobres recibieron sólo unos \$10.000 millones. Sólo una parte de esa asistencia se dedica en la actualidad a satisfacer las necesidades básicas. Cabría preguntar porqué no se canaliza toda la asistencia hacia lo que se conviene en que es un objetivo de prioridad a fin de que las necesidades adicionales se puedan reducir en gran medida. Además, si parte de la AOD que ahora está dirigiéndose hacia los países de ingresos medianos pudiera encaminarse hacia los países más pobres, las necesidades podrían reducirse todavía más.

El dar esa nueva dirección, sin embargo, no sería conveniente ni posible. Los países de ingresos medianos tienen mayor capacidad de absorción y tenderían a mostrar rentabilidades más elevadas sobre las transferencias de recursos. También ellos tienen graves problemas de pobreza. Además, la reasignación de los flujos de AOD es políticamente mucho más fácil si se hace de los flujos incrementales que si se tienen que reducir los flujos existentes canalizados a algunos países. El legado de compromisos pasados y las expectativas que han generado no se pueden descartar en unos pocos años.

Se precisan recursos adicionales sustanciales para aportar una contribución internacional convincente a los programas relacionados con las necesidades básicas en los países más pobres por las tres razones siguientes. Primera, veinte años es un período muy breve para llevar a cabo un programa serio en contra de la pobreza. Exige un esfuerzo extra de los países desarrollados y en desarrollo. El esfuerzo —económico, administrativo y político— que se demanda de los países en desarrollo es formidable. Al mismo tiempo, la asistencia finan-

ciera de los países desarrollados se elevaría gradualmente hasta llegar a un promedio adicional de \$20.000 millones al año durante los veinte años. Aunque esta cifra parece grande, los flujos totales de AOD de todos modos sólo representarían el 0,43 por 100 del PNB de los países miembros de la OCDE en el año 2000, proporción sustancialmente por debajo del objetivo del 0,7 por 100. La aceleración (desde el actual 0,34 por 100 del PNB) está sin duda dentro de la capacidad de los países desarrollados, y si la tarea se va a tomar en serio por ambas partes, un incremento de la magnitud enunciada parece ser una base razonable para tener una tranquilidad mutua.

La segunda razón en favor de la prestación de asistencia adicional es que la transición de las políticas actuales a un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas crea problemas formidables de transición¹². Los proyectos de inversión que se han puesto en marcha no se pueden dar por terminados de manera súbita. La tentativa de cambiar a un programa de satisfacción de las necesidades básicas mientras la estructura de la demanda y la producción no se ha adaptado todavía a él, está abocada a crear presiones de desempleo e inflacionarias y a introducir tensiones en la balanza de pagos. Pudieran producirse fugas de capital y éxodo de cerebros adicional al tratar los grupos sociales de salvaguardar sus intereses y evitar el resultar perjudicados. Podría haber huelgas de trabajadores descontentos del sector industrial organizado. A menos que un gobierno disponga de algunas reservas para superar esas dificultades de transición, la tentativa de emprender un programa de satisfacción de las necesidades básicas podría quedar cortada en flor.

La tercera razón para proporcionar asistencia adicional es de orden táctico y político. Es bien sabido que los países en desarrollo abrigan recelos acerca del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, en parte porque creen que las palabras piadosas encubren el deseo de reducir la asistencia para el desarrollo, y no cabe duda de que algunas gentes en el mundo desarrollado ven ese enfoque como una opción barata. Si se quiere que el compromiso internacional de satisfacer las necesidades básicas en un período corto lo tomen en serio los países en desarrollo, la contribución que aporten los países desarrollados debe ser adicional y sustancial. La esencia del diálogo internacional es que los países desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo deben llegar a un entendimiento básico en cuanto a satisfacer las necesidades humanas dentro de un período razonable. Ese diálogo sería una farsa si no llevara en sí transferencias sustanciales de capital adicional y prestación de asistencia técnica.

3. Si bien el grueso de la ayuda incremental para el desarrollo debería des-

¹² Véase en el Capítulo 2 la sección «Los problemas de la transición». Un ex Primer Ministro de la Gran Bretaña expuso la siguiente reflexión: «Sufrió el mismo problema de manera un tanto diferente en Ghana en 1971. Su gobierno sólo estaba pidiendo financiamiento suficiente para llevar agua potable, saneamiento y alumbrado a los poblados rurales. Si él hubiera podido hacer esto, su régimen democrático podría haber logrado apoyo suficiente para enfrentarse a otras críticas. Como no pudimos acopiar los fondos suficientes para cubrir ni siquiera esas necesidades básicas, el régimen democrático fue derrocado por un golpe militar.» (Edward Heath, «The Way to Avoid a Caribbean Crisis», *The Times* [Londres], 12 de marzo de 1980.)

tinarse a los países en desarrollo dedicados a aplicar un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, alguna ayuda extra debería facilitarse a los países de ingresos medianos que se comprometan a erradicar sus focos de pobreza. Un aspecto esencial del enfoque mencionado es que, debido a que hay necesidades básicas que pueden quedar sin satisfacer a niveles bastante elevados de ingreso, el ingreso suficiente puede no bastar para eliminar la privación. El disponer de mejor acceso a los mercados de capital, las oportunidades más liberales de comercio y la concesión de préstamos a tasas de interés comercial son las formas apropiadas en que la comunidad internacional puede contribuir a incrementar los recursos y, por consiguiente, la capacidad de cubrir las necesidades básicas en los países en desarrollo menos pobres.

4. El cuarto temor es que el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se utilice para detener o retardar el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de las economías en desarrollo. Como lo muestran los ejemplos de Taiwán, Corea del Sur y Singapur, las exportaciones en las que se hace uso intensivo de mano de obra pueden ser un instrumento poderoso para crear empleos y, en consecuencia, combinar tasas elevadas de crecimiento con la satisfacción de las necesidades básicas. El crecimiento en los países en desarrollo afecta a los desarrollados en dos sentidos, el equilibrio de los cuales cambia con el tiempo. Puede crear demanda adicional de exportaciones procedentes de los países desarrollados, y puede proporcionar fuentes competitivas de suministros en los mercados internos de los países en desarrollo y en los desarrollados, y en los terceros mercados. El cambio en el equilibrio desde las primeras fases de industrialización, en que domina la demanda de bienes de capital, hasta la fase más reciente, en que dominan los suministros competitivos, para haber contribuido a la popularidad de las estrategias para satisfacer las necesidades básicas en algunos círculos donantes. Pero el poner especial interés en la agricultura, en el sector rural y en las industrias que utilizan en grado intensivo la mano de obra no está en conflicto con la industrialización dirigida hacia las exportaciones. Por el contrario, es una condición necesaria para ello.

5. La quinta preocupación se relaciona con la excesiva intrusión del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Es posible, sin embargo, combinar la soberanía y autonomía plenas con la satisfacción de sus necesidades. Instituciones o procesos reguladores, aceptables tanto para los países receptores como para los donantes, protegerían la soberanía de los primeros y los deseos de los donantes mediante la canalización de los fondos en la dirección apropiada y la vigilancia del desempeño en la satisfacción de las necesidades básicas. Las instituciones multilaterales son particularmente adecuadas para cumplir esa función. Los propios países en desarrollo podrían inspeccionarse entre sí la aplicación de los programas relacionados con esas necesidades, financiados por los países industriales, como se hizo en el Plan Marshall para Europa.

6. De manera similar, el medio de evitar la intrusión de criterios improcedentes en las transacciones de ayuda es canalizar ésta a través de instituciones multilaterales en las que los países en desarrollo estén justamente representados, o bien instituir un sistema de inspección mutua por los países en desarrollo.

7. El principal temor de los países en desarrollo es que la adopción de un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas por los donantes suponga el sacrificar ciertos aspectos del nuevo orden económico internacional, como transferencias mayores de recursos del Norte al Sur y la introducción de reformas en la distribución internacional de poder. El llamado del NOEI a que se hagan esos cambios se deriva de la creencia existente entre los países en desarrollo de que las distorsiones de los mercados internacionales están frustrando sus esfuerzos en favor del desarrollo y limitando sus perspectivas.

Una vez que se hayan disipado los celos de los países en desarrollo mediante la insistencia en la interpretación correcta del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, ¿cómo se va a aplicar en el orden internacional ese enfoque en forma compatible con el espíritu del NOEI? Por una parte, los gobiernos de los países en desarrollo tienen el afán de conservar su soberanía y autonomía plenas y no desean que sus prioridades se las formulen los donantes. Les desagradan las condiciones que se ponen a la ayuda y la estrecha vigilancia de su utilización. Los donantes, por otra parte, desean tener la certeza de que sus contribuciones llegan a las gentes a las que están destinadas¹³. La solución es fortalecer las instituciones y procedimientos existentes y crear otros nuevos que sean aceptables para los donantes y los receptores, y asegurar que la ayuda internacional llegue a los grupos vulnerables. Tales instituciones y procesos reguladores respetarían la plena soberanía nacional al mismo tiempo que darían prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas. Serían representativas, independientes y genuinamente dedicadas al logro de las metas de la cooperación internacional.

Es claro que sólo las instituciones multilaterales o extranacionales pueden llenar esas condiciones. Pero puede que la reforma sea precisa en varios aspectos. Los votos deberán distribuirse de modo que los países en desarrollo tengan la sensación de que se les da una representación justa. La selección, contratación y adiestramiento de los miembros de la secretaría internacional deberán ir más allá de las estrechas lealtades nacionales y ser sensibles a los aspectos sociales y culturales de los países en desarrollo. Será menester evitar tanto la tecnocracia estrecha como la politización excesiva de las cuestiones. Puede pensarse que esto equivale a una receta para llegar a la perfección, pero las instituciones internacionales y sus secretarías se han acercado en algunos casos a esos cánones ideales. A menos que lo hagan así, hay poca esperanza de que se lleve a la práctica el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas en el marco del NOEI¹⁴.

¹³ A. K. Sen ha señalado con toda justeza que si hay un derecho moral de los pobres con respecto a los ricos en la comunidad mundial, debe mostrarse que los recursos acopiados por los países ricos llegan a los pobres de los países pobres, y que el no dar esa ayuda (y, por ejemplo, reducir los impuestos) beneficiaría a los pobres de los países ricos. («Ethical Issues in Income Distribution: National and International», documento presentado ante el simposio sobre El Pasado y las Perspectivas del Orden Económico Mundial, celebrado en Saltsjöbaden, Suecia, agosto de 1978).

¹⁴ Véanse algunas ideas imaginativas acerca de cómo combinar las instituciones internacionales dedicadas a cubrir las necesidades básicas con el respeto a la soberanía nacional en el estudio de Harlan Cleveland, *The Third Try at World Order* (Nueva York: Aspen Institute for Humanistic Studies and World Affairs Council of Philadelphia, 1976).

Los intereses creados

El conflicto entre el NOEI y el enfoque antedicho puede tener su origen en cualquiera de los cuatro casos siguientes: puede haber conflicto en lo que se refiere a la definición, pero ya he argumentado que la clarificación de los conceptos muestra que éstos son complementarios. Segundo, puede haber conflicto en las consecuencias económicas. Aquí se necesita más investigación y pensar en las políticas apropiadas. Tercero, puede haber conflicto a nivel de las negociaciones internacionales debido a interpretaciones erróneas a los efectos políticos. Cuarto, pueden surgir conflictos cuando los grupos de intereses organizados, ya sea en los países desarrollados o en desarrollo, presentan resistencia a la puesta en práctica porque resultarían dañados. La resistencia al NOEI proviene de los industriales de los países avanzados que desean que los países en desarrollo se abstengan de competir con sus productos y sigan siendo sociedades pastorales que exportan productos primarios. La resistencia al enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas puede nacer de las clases gobernantes de los países en desarrollo al no tener deseo de hacer nada en favor de sus pobres. Los beneficiarios del crecimiento concentrado y desigual no están dispuestos a compartir los frutos de ese crecimiento con los pobres de sus propios países. Para ellos la oposición a satisfacer las necesidades básicas y la insistencia en el NOEI sirven como una cómoda cortina de humo. Esto se aplica en particular a algunos países de ingresos medianos en los que los recursos totales serían suficientes para satisfacer esas necesidades, pero se interponen en el camino la distribución sumamente desigual del ingreso y los intereses de los ricos. Habida cuenta de que el mundo está organizado en estados naciones soberanos, las presiones extranjeras o la persuasión puede que no sean muy productivas, pero no hay razón para que esos regímenes califiquen para recibir nada de los recursos adicionales facilitados específicamente para satisfacer las necesidades básicas de los pobres.

Reacciones negativas a un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas en los países en desarrollo

Las objeciones presentadas a un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas por los países en desarrollo se han examinado con cierta amplitud, pero los países donantes ricos en manera alguna se muestran universalmente entusiastas de la idea. La oposición a la puesta en práctica para el desarrollo de un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas entre funcionarios, políticos e intelectuales de países donantes y organismos se puede resumir bajo los siguientes enunciados:

1. El enfoque sacrificaría inversión, producción, productividad y crecimiento en bien del consumo actual y de las transferencias para asistencia social, que sólo los países ricos se pueden permitir.

2. Los donantes responden a las solicitudes de los países en desarrollo, cuya actitud hacia el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es tibia en el mejor de los casos, hostil en el peor.
3. No hay nada nuevo excepto la etiqueta, las necesidades básicas ya están satisfaciéndose bajo la bandera de orientación hacia la pobreza; creación de empleos o desarrollo rural.
4. La puesta en práctica del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas está limitada por los obstáculos políticos que se encuentran dentro de los países en desarrollo y no hay nada que la comunidad internacional pueda hacer al respecto.
5. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se utiliza como el caballo de Troya del comunismo (maoísmo, socialismo), y la mayoría de los países con los que cooperan las naciones industrializadas no desean adoptar esas ideologías y formas de gobierno.
6. El concepto de las necesidades mínimas se interpreta a menudo en el sentido de que precisa la intervención del estado en el mercado, y los numerosos defectos de la interferencia burocrática son demasiado bien conocidos para que se necesiten nuevos ensayos; los consumidores son los mejores jueces de sus necesidades, los mercados son instrumentos bastante eficientes de asignación y el paternalismo que lleva en sí este concepto es inaceptable.
7. No se ha prestado atención suficiente al problema de la transición; la inflación, la fuga de capitales, las huelgas y otras consecuencias macroeconómicas pueden impedir a un gobierno el satisfacer las necesidades básicas.
8. El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas no tiene contenido analítico y es retórico o contencioso en gran parte. Nadie puede discutir la conveniencia del objetivo, pero la puesta en práctica es nebulosa o bien, cuando se expone en detalle, es ineficiente o inadecuada para alcanzar el objetivo declarado y, posiblemente, contraproducente.

Respuestas breves (algunas de las cuales se examinan con más amplitud en otros contextos) serían del siguiente tenor:

1. La primera crítica no es válida. La precedencia lógica de los fines sobre los medios en manera alguna implica que puedan descuidarse los medios. Por el contrario, para satisfacer las necesidades básicas con carácter sostenible, se precisan inversiones y crecimiento en escala considerable, aunque la composición, distribución y medición serán diferentes de las del pasado. También se precisa que el crecimiento satisfaga los niveles en alza a medida que aumenta el ingreso per cápita y que alcance objetivos distintos del de la satisfacción de las necesidades básicas.

Al mismo tiempo, el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas es una manera de hacer más y mejor con menos recursos: servicios médicos preventivos para todos que puedan repetirse en otros lugares, en lugar de servicios de elevado costo para unos pocos; educación primaria de poblado a ba-

jo costo para los pobres rurales, en lugar de educación terciaria urbana de alto costo para los privilegiados. Economía en la utilización de los recursos existentes y aumento de esos recursos mediante el incremento de la productividad, la reducción de la fecundidad y la movilización de recursos locales subutilizados son aspectos importantes de ese enfoque. (Véase en el Capítulo 1 la sección «La justificación en favor de satisfacer las necesidades básicas».)

2. Los donantes pueden seleccionar para la prestación de asistencia a aquellos países que se muestran afanosos por emprender un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Aun cuando hay resistencia, cierta solicitud de peticiones puede cambiar el rumbo de programas de desarrollo en dirección de que se ponga un mayor interés en la satisfacción de esas necesidades. Los gobiernos receptores rara vez son monolíticos, y la ayuda y el diálogo pueden apoyar a las fuerzas internas que tienen afán por satisfacer las necesidades básicas en un plazo breve.

3. Aunque el concepto de las necesidades básicas se fundamenta en un acervo considerable de experiencia y conocimientos acumulados, contiene algunas características distintivas y novedosas. La mejor manera de resumirlas es presentarlas como la necesidad de rediseñar los servicios públicos para complementar la mayor capacidad generadora de ingreso, de prestar más atención a las actividades que se desempeñan dentro del hogar, de iniciar una gama más amplia de intervenciones gubernamentales, y de hacer más hincapié en la autoadministración y la movilización de recursos locales. También hay el énfasis positivo, práctico y concreto en la satisfacción de necesidades específicas de grupos vulnerables que enfoques anteriores, más colectivos y más abstractos, han tendido a descuidar.

4. Es cierto que algunas de las limitaciones más graves son políticas, pero no debe considerarse que éstas son imposibles de eliminar. El establecimiento de alianzas con grupos reformistas, alentadas por la selección cuidadosa de países y el diálogo, puede suprimir algunos de esos obstáculos. Pero la parte política no es toda la solución. Hay lagunas en nuestros conocimientos y experiencia y dificultades administrativas en la aplicación de un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Este enfoque demanda mucho en materia de aptitudes empresariales y administrativas, las que escasean en la mayoría de los países en desarrollo, pero las demandas no son del orden más elevado. El romper esos puntos de estrangulamiento administrativo y el explorar tecnologías apropiadas y sistemas de distribución de servicios son retos muy distintos del problema de superar la resistencia política. Incluso en casos en que las fuerzas políticas han sido favorables, los programas elaborados para satisfacer las necesidades básicas han fracasado en ocasiones debido a defectos de organización.

5. Es perfectamente cierto que los índices de desigualdad y las medidas de pobreza son más bajos en los países socialistas que en los capitalistas. Las reformas agrarias revolucionarias y la propiedad pública de todos los medios de producción hacen que resulte más fácil llevar adelante una estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas (aunque las desigualdades de poder y el acceso a éste las incrementa la existencia de una burocracia centralizada).

Pero el éxito de varios países no socialistas en cuanto a satisfacer esas necesidades indica que el socialismo no es una condición previa para que así sea y, como se ha mostrado en Camboya, no garantiza que se van a satisfacer esas necesidades.

6. La cuestión de qué grado de «administración de la oferta» es necesario en forma de intervención del mercado debe considerarse empírica y debe responderse a ella de manera pragmática, no ideológica. Las deficiencias de los controles burocráticos son bien conocidas. Al mismo tiempo, las imperfecciones del mercado en el sentido más amplio han impedido a menudo las reacciones de éste al poder adquisitivo privado, incluso cuando ese poder estuvo distribuido de manera bastante justa.

El concepto de la satisfacción de las necesidades básicas no se deriva de una ideología paternalista, aunque reconoce que los consumidores están sujetos a todo tipo de presiones —las de los anunciantes y las de su propio deseo de emular las normas de consumo de otros grupos— contra las cuales se pueden movilizar con toda legitimidad las presiones compensadoras. En última instancia, son las necesidades que sienten los seres humanos en la sociedad las que deben definir el contenido de un programa para satisfacer las necesidades básicas.

7. Las reformas radicales no han podido demostrar la necesidad de pensar con detenimiento en los problemas políticos y económicos de la transición de una sociedad en la que los bienes, el ingreso y el poder están distribuidos de manera desigual y en la que la privación es generalizada a otra en la que se satisfacen las necesidades básicas. Los desequilibrios en mercados particulares, la inflación, las fugas de capital, el éxodo de cerebros, o la perturbación de la producción por grupos descontentos son peligros que pueden frustrar un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas antes de que haya ido muy lejos. Esas amenazas indican la necesidad de determinar con todo cuidado las consecuencias macroeconómicas, tanto internas como internacionales, de la transición a las estrategias para la satisfacción de las necesidades básicas (véase en el Capítulo 2 la sección «Los problemas de la transición»).

8. La crítica de que el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas carece de contenido analítico es probable que preocupe más a los economistas teóricos, quienes justifican su existencia diciendo lo que no es obvio, que a las gentes a las que les preocupa que se hagan las cosas. Da también la casualidad de que eso no es cierto, porque el satisfacer esas necesidades exige llevar a cabo un análisis complejo de los elementos externos en las vinculaciones intersectoriales, tanto para reducir los costos como para mejorar el efecto en la satisfacción de las necesidades. Es cierto, sin embargo, que algunas de las cuestiones más importantes sin resolver tienen su asiento en el campo de la política y la administración, y no en el análisis económico.

Puede resultar, por supuesto, que algunos de los enfoques que tienen por función satisfacer las necesidades básicas sean ineficientes o incluso contraproducentes. «Beneficio gradual hacia arriba» y «fallas del gobierno» o «fallas burocráticas» (que en el sector público corresponden a «fallas del mercado» en el sector privado) pueden ocurrir en los sistemas de distribución de be-

neficios y tal vez tengan que aceptarse algunos intercambios con objetivos más convencionales. Pero habida cuenta de la falta de éxito de numerosos enfoques anteriores en lo que se refiere a llegar a los menesterosos, deben recibirse con beneplácito los experimentos que se lleven a cabo con nuevos métodos.

Las necesidades básicas y los derechos humanos

¿ES UN DERECHO HUMANO LA SATISFACCIÓN de las necesidades básicas? ¿Figuran los niveles mínimos de nutrición, salud y educación entre los derechos humanos más fundamentales? ¿Hay un derecho humano a no sufrir hambre? ¿O son los propios derechos humanos necesidades básicas? ¿Hay necesidades básicas distintas de las materiales comprendidas en los derechos humanos? ¿Armonizan entre sí los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades, o puede haber conflicto entre ambos?

Cualquiera que sea la relación existente entre las necesidades y los derechos, es evidente que son dos cosas diferentes. El satisfacer las necesidades básicas, por lo menos las necesidades básicas físicas, entraña utilizar recursos escasos: tierra, mano de obra, capital, divisas y aptitudes. El respeto de los derechos humanos, toda vez que son derechos negativos, no lleva consigo utilizar recursos escasos. El derecho a no ser agredido, o a no ser detenido arbitrariamente, o a que se permita a la persona expresarse con libertad no absorbe recursos escasos. Es posible omitir el agravar a muchas personas, y omitir el hacer muchos agravios a una persona al mismo tiempo. El derecho a la protección de la policía contra una agresión puede verse como un derecho positivo a la seguridad personal. El derecho negativo a no ser agredido es violado no por el gobierno, sino por el agresor ¹.

Si bien es compatible con algunas ideologías políticas, y va implícito en algunas versiones del liberalismo norteamericano, el dar por supuesto que «todas las cosas buenas van juntas», y que los derechos y las necesidades son parte del mismo conjunto, o son incluso idénticos, puede haber conflicto entre los derechos y las necesidades, por lo menos con respecto a algunas interpretaciones razonables de estos conceptos. Las necesidades materiales, interpretadas en sentido estrecho, se pueden satisfacer en formas que están en pugna con los derechos. Si la sociedad estuviera organizada de manera benevolente, como un jardín zoológico, o de modo menos benevolente, como una prisión bien administrada, las necesidades físicas se satisfarían a nivel elevado, pero se denegarían los derechos humanos. Además, el principio de los derechos civiles de un hombre, un voto, podría estar fácilmente en conflicto con la satis-

¹ Véase Charles Fried, *Right and Wrong* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978), págs. 111-12.

facción de las necesidades básicas. En una democracia, en la que cada uno vota en su propio interés estrecho y material, y no hay alianzas de percentilas representativas, los pobres nunca contarán con votos suficientes para decretar que la redistribución se haga en su favor, y si la redistribución es una condición para satisfacer sus necesidades básicas, no las tendrán satisfechas. El 49 por 100 más rico de la población siempre podrá compensar con creces al voto oscilante medio del 2 por 100 por no unirse al 49 por 100 más pobre en las medidas contra la pobreza, y los ricos encontrarán que se ha dejado más para ellos que si hubiera habido redistribución para el 51 por 100 de los de abajo. El resultado será redistribución hacia el medio, pero no hacia el pobre. La experiencia de tiempos de paz de los países democráticos confirma el razonamiento a priori, aunque los supuestos son utópicos². Así, pues, las necesidades básicas se pueden satisfacer en formas que deniegan los derechos humanos, y los derechos humanos se pueden practicar en formas que rechazan las necesidades básicas.

El psicólogo Abraham Maslow, quien exploró la jerarquía de las necesidades básicas y se apoya con firmeza en la tradición liberal norteamericana, tuvo esto que decir: «Es legítimo y provechoso considerar las necesidades básicas instintoides y las metanecesidades como derechos, así como necesidades. Esto se infiere inmediatamente tras de conceder que los seres humanos tienen derecho a ser humanos en el sentido de que los gatos tienen derecho a ser gatos. Para ser plenamente humanos, son necesarias esas satisfacciones de las necesidades y metanecesidades y, por lo tanto, puede considerarse que son derechos naturales»³. Este no es un modo muy afortunado de exponer el argumento de que «todas las cosas buenas van juntas». Si el estado de ser humano es un hecho, de ello no pueden inferirse derechos. Puede ser necesario, por supuesto, llenar determinadas condiciones antes de que podamos *funcionar* plenamente como seres humanos. Pero de nuevo no se plantearía cuestión de derechos. La función de una cortadora de césped es cortar césped, pero no se puede decir que una cortadora de césped estropeada tiene derecho a ser reparada con objeto de convertirse, plena y realmente, en una cortadora de césped. Ahora bien, si ser humano es aspirar a un ideal (tiene sentido decir «¡sé un hombre!» y Nietzsche dijo «¡Conviértete en lo que eres!»), pero no tiene sentido decir «¡sé un gato!», y mucho menos «¡sé una cortadora de césped!»), las condiciones para colmar esa aspiración pueden considerarse como un derecho.

También hay ambigüedad entre interpretar las necesidades básicas como «precondiciones materiales» y «satisfacción real». «Les ofrezco el brindis de la Real Sociedad Económica, de la economía y de los economistas, quienes son los depositarios no de la civilización sino de la posibilidad de civilización». Así brindó Keynes, el RES en una cena en 1945. Sustitúyase la civilización con necesidades básicas y debemos preguntar entonces: ¿Puede o debe el estado satisfacer en realidad las necesidades básicas, o debe proveer lo necesario sólo

² Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia* (Nueva York: Basic Books, 1974).

³ Abraham Maslow, *Motivation and Personality*, 2.^a ed. (Nueva York: Harper and Row, 1970), pág. xiii.

para la posibilidad de su satisfacción? Esta pregunta, por supuesto, guarda estrecha relación con la anterior acerca de las necesidades y los derechos, porque algunas formas de satisfacción son posibles sólo a expensas de los derechos (en el zoológico o en la prisión), y algunos derechos son incompatibles con la satisfacción real de las necesidades por el estado, aunque no con la *posibilidad* de satisfacer la necesidad.

En la Edad Media los eruditos enunciaron un sistema de leyes y derechos naturales. Se pensaba que las leyes y los derechos tenían sanción religiosa y certidumbre moral fuera del reino del pensamiento y las actividades puramente humanos. Bentham, en un intento de derribar esos mitos, llamó a los derechos naturales «el absurdo en zancos». En épocas más recientes, el uso del término «derechos» ha llegado a significar una autoridad moral peculiar para el objetivo delineado. Al llamar a alguna aspiración humana un derecho, al objetivo en cuestión se le ha dado una supremacía moral y categórica, independientemente de la índole del derecho, de su propiedad con respecto a las circunstancias en que es proclamado, o de las posibilidades o costos de alcanzarlo. La violación de un derecho *siempre* es censurable, aunque pueden surgir conflictos entre derechos.

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos dice: «Sostenemos que estas verdades son manifiestas; que todos los hombres son creados iguales; que están dotados por su creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están el de la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad».

El uso del término «derechos» en la Declaración y en muchos otros lugares (incluida la cita de Maslow) trata de lograr lo que muchos desde Hume habían pensado que era imposible: derivar un «debe» de un «es» y, lo que es más, derivar del derivado «debe» un factor volitivo, «will»*. El hombre es humano o es igual por nacimiento, por lo tanto tiene *derecho* a satisfacer las necesidades básicas, a la vida, a la libertad, y así sucesivamente, por consiguiente, se lo *concederemos*. Quienes redactaron la Declaración no eran, por supuesto, tan simples como para creer que todos los bebés eran iguales en todos los aspectos. En su descriptivo «es» iba implícito un místico «debe». Pese a que algunos nacían mayores que otros, algunos más pesados que otros, algunos más inteligentes que otros, algunos más hermosos que otros, y algunos más ricos que otros, «a los ojos de Dios» todos eran iguales. Esto queda reflejado en la expresión «dotados por su creador». La distinción entre igualdad literal (que en última instancia reduce a la identidad de indiscernibles) e igualdad mística es bien conocida. Pero la medida en que la *fe* en la igualdad mística se refleja en *obras* es una de las grandes cuestiones contenciosas de política social.

Lo que importa aquí es la segunda derivación: de «debe» a «will». Por lo menos algunos derechos son meramente objetivos al igual que otros objetivos: tienen valores independientes y como instrumentos, su logro confiere benefi-

* N. de. T.: La partícula «will», tan difícil de traducir fuera de un contexto concreto, debido al sinnúmero de connotaciones que lleva en sí, en el caso presente denota volición además de que también hace las veces de verbo auxiliar para la formación del futuro, como se aprecia en «concederemos», que encierra los dos sentidos. De ahí que la dejemos sin traducir.

cios pero también supone costos y, por consiguiente, pueden estar sujetos al análisis económico.

Para esclarecer estas cuestiones es necesario establecer algunas distinciones. Los derechos humanos abarcan por lo menos cuatro campos distintos. En sentido estrecho incluyen el derecho a no ser torturado ni asesinado. Estos derechos se aplican bajo todos los gobiernos, cualquiera que sea su color político.

Un segundo grupo lo constituyen los derechos civiles, o lo que en los países anglosajones se describe como el «principio de derecho», en alemán como el *Rechtsstaat*. Este grupo comprende los derechos de los ciudadanos contra su gobierno. Los propios gobernantes están sujetos a la ley. Es posible tener estados autoritarios, sin votos y otros derechos políticos, y sin embargo tener una administración de justicia capaz de absolver a personas detenidas por el poder ejecutivo. Los derechos civiles no son compatibles con los gobiernos totalitarios, que pretenden tener autoridad sobre todo el ser humano, pero sí son compatibles con gobiernos autoritarios y dictaduras.

En el tercer grupo figuran los derechos políticos, los que permiten a los ciudadanos participar en el gobierno al votar por sus representantes. La representación puede asumir varias formas, de las que un hombre, un voto, es sólo una de ellas. La mayoría de la gente consideraría los derechos políticos de acuerdo con la modalidad de las democracias occidentales como menos importantes que los derechos humanos en un sentido estrecho, o que los derechos civiles. Algunos de estos derechos humanos son positivos, otros lo son negativos.

El campo que más se presta a controversias es el de los derechos económicos y sociales, incorporados a la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos son derechos positivos a recursos y por consiguiente diferentes de los derechos negativos a que no se le hagan determinadas cosas a la persona. Los derechos a la educación primaria universal, a gozar de niveles adecuados de salud, al empleo, a percibir salarios mínimos y a la negociación colectiva son completamente diferentes de los derechos negativos. Lo que afirma la Declaración de las Naciones Unidas es que todo el mundo tiene derecho a beneficiarse de los servicios de un estado benefactor bien constituido, por muy pobre que sea la sociedad. Hoy en día se dice a menudo que los derechos negativos, abstractos, legalistas, o pasivos, como el derecho a la igualdad ante la ley, deben ir acompañados o incluso precedidos de derechos positivos a la educación, al goce de salud y a tener alimentos. Se dice en ese contexto que la satisfacción de las necesidades humanas básicas debe ser parte integrante de derechos humanos definidos positiva, constructiva y concretamente. En Africa hay una expresión que dice «Los derechos humanos comienzan con el desayuno», y una canción en la obra de Bertolt Brecht *Beggar's Opera* dice así: *Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral* (Primero la manducatoria, luego la moralidad). La formulación de los derechos civiles y políticos ocurrió en los días en que los deberes de los estados se consideraban que eran mínimos, y los derechos tenían el propósito de proteger al ciudadano contra el estado. La formulación de los derechos económicos y sociales se ha registrado

en un período en que los deberes del estado se interpretan de manera mucho más positiva.

Toda vez que los tres primeros grupos —los derechos humanos en sentido estrecho, los derechos civiles y los derechos políticos— son derechos negativos (y todos ellos tienen grandes componentes negativos) no demandan recursos, el abstenerse de cometer determinados actos no exige recursos, aunque puede que conlleve costos de oportunidad. El cuarto grupo —los derechos económicos y sociales— es esencialmente diferente en el sentido de que exige un monto sustancial de recursos. Este cuarto grupo puede integrarse en los tres primeros al permitir la adquisición y ejercicio de esos derechos sin cargo financiero. Podemos establecer el derecho a la educación, al goce de la salud, a combatir los incendios o al estacionamiento de los coches proporcionando esos servicios gratis, de la misma manera que podemos establecer los derechos a la libertad de expresión y de culto. Pero los derechos de voto, la libertad de expresión y de reunión no sólo se adquieren y ejercen sin que supongan cargos financieros, sino que tampoco cuestan a la comunidad ninguna suma sustancial. No es así con los derechos sociales y económicos. De ello se infiere que si bien hay deberes que corresponden a todos los derechos, la partida deudora en la hoja del balance como consecuencia de proporcionar derechos sociales y económicos entraña privar a alguna otra persona, o tal vez a la misma gente más tarde, de algunos recursos.

Es cierto, por supuesto, que los derechos negativos pueden llevar consigo costos de oportunidad, el respetar esos derechos puede excluir la adopción de otras medidas que hubieran tenido beneficios para otros, y el renunciar a esos beneficios es un costo que debe atribuirse a los derechos. Se puede desechar la construcción de una presa o una carretera si respetamos el derecho a no cambiar de lugar de residencia de los que viven en los sitios de la construcción. Pero la existencia de tales costos de oportunidad en nada menoscaba la índole categórica de los derechos negativos.

¿Hay un derecho a la supervivencia, a llevar una existencia decorosa, a satisfacer las necesidades básicas? ¿Tiene todo ser humano nacido en este mundo, cualquiera que sea su mérito, capacidad o recursos disponibles, el derecho a tener alimentos, educación y atención médica suficientes? Pocos afirmarían tal derecho ni aun en sociedades ricas como la de los Estados Unidos, que estuvieran en condiciones de proveer a tales derechos. Un compromiso formal de proporcionar a todo el mundo una existencia decorosa no sólo sería muy costoso, sino que también debilitaría los incentivos para trabajar y ahorrar. En las sociedades pobres, en desarrollo, esos «derechos» se tienen que examinar con más detenimiento todavía.

La oposición a integrar derechos positivos sociales y económicos en los derechos humanos negativos ofrece dos facetas. Primera, pueden presentarse objeciones por razones analíticas poniendo de relieve las diferentes justificaciones lógicas de los dos conjuntos de derechos. Se puede respetar cualquier número de derechos negativos de cualquier número de personas sin caer en contradicciones, mas no es así con los derechos positivos. Segunda, se pueden poner objeciones por razones prácticas y políticas. La integración puede dar lu-

gar, y de hecho ya ha dado lugar, a una interpretación que arraiga los privilegios y agrava la privación; bajo la bandera de la aplicación de los derechos humanos, los «derechos» de algunos se satisfacen a expensas de los demás.

Considérese «el derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental» (artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas). Primero, la aplicación de tal «derecho» en los países pobres representaría un gasto enorme (véase en el Capítulo 6 la sección «La educación»). Una proporción sumamente mayor de unos recursos nacionales mucho más reducidos (y del presupuesto) tendría que dedicarse a educación, con el resultado inevitable de que se dejaría menos para el logro de otros objetivos, incluidos otros «derechos» sociales y económicos. La campaña prematura orientada hacia la alfabetización universal puede dar por resultado la denegación de necesidades básicas y de oportunidades para la inmensa mayoría de la población. Un programa de educación cuidadosamente selectivo y escalonado, incluida la educación de los adultos, la educación de la familia para los padres, las madres en especial, y los hijos, y la educación no estructurada, puede ser mucho más eficaz en función de los costos, puede reducir el número de los desertores escolares y hacer más para satisfacer las necesidades básicas.

Otra ilustración es el intento de poner en práctica la seguridad social (artículo 22) y el derecho a la salud y a la asistencia médica (artículo 25). Aquí la interpretación (o la tergiversación) de los derechos humanos ha reforzado el sesgo urbano. Ha llevado al adiestramiento de médicos altamente calificados, que se encuentran concentrados en las ciudades, a expensas de personal médico auxiliar instruido menos costosamente pero que se necesita en forma desesperada en los poblados rurales para enseñar higiene y control de la natalidad y para curar o prevenir enfermedades contagiosas. Cualquiera que sea la interpretación que se dé al derecho a la salud y a la atención médica, la realidad de que su puesta en práctica supone costos debe hacer que no sea categórico, y por lo tanto no un derecho.

Un tercer campo es el de los derechos del trabajador. Las normas de trabajo que se aplican a la seguridad, a las horas de trabajo, al salario mínimo, a la negociación colectiva y a los convenios que se oponen a los trabajos forzados (artículo 23) han transferido a menudo normas impropias (con respecto a seguridad o salarios mínimos) e instituciones (como sindicatos y negociación colectiva) a sociedades en las que son perjudiciales para satisfacer las necesidades básicas. Las actuales aspiraciones sindicales fueron formuladas después de que habían ocurrido las revoluciones industriales y la mano de obra se había vuelto escasa. La negociación colectiva, en tales condiciones, beneficia tanto a los trabajadores como a la comunidad al dar ímpetu a la mecanización. En las sociedades preindustriales, donde la población y la fuerza laboral están creciendo a una tasa del 2 al 3 por 100 anual y una gran proporción de los que están en edad de trabajar no tiene esperanza de encontrar empleo, la negociación colectiva y los salarios mínimos pueden agravar la desigualdad social, el desempleo y la pobreza. Esas prácticas laborales, aunque se exhiben como la aplicación de un derecho humano, pueden negar la satisfacción de las necesi-

dades de los que se encuentran fuera de la aristocracia laboral afortunada que da la casualidad que ha hallado un empleo.

La manera correcta de examinar una estrategia de aplicación de los «derechos» sociales y económicos es elaborar un perfil cronológico en el que se muestre quién logra la satisfacción, de qué necesidades, con qué grado de eficacia, en qué ocasión, y a qué sacrificios y costos. Los intentos prematuros de aspirar a lo mejor ahora puede dar lugar a sacrificios más tarde y, en algunos casos, a sacrificios por otros ahora. Un ataque parcial, más modesto, contra el analfabetismo, la mala salud y las normas insatisfactorias de trabajo es probable que satisfaga las necesidades en grado más pleno que la tentativa de transferir de inmediato principios supuestamente universales de los países ricos a los pobres.

Este argumento se puede ilustrar mediante el artículo 23 (1), el «derecho» al trabajo. Es manifiesto que no hay perspectiva, durante mucho tiempo futuro, de que haya una situación de pleno empleo en la mayoría de los países en desarrollo. Las cuestiones estratégicas que se plantean son:

- ¿Hasta qué punto está en pugna el objetivo del empleo con el de otras metas de política, como la libre elección de trabajo, más producción (ahora o más tarde), niveles de vida más elevados, o mayor independencia de la asistencia extranjera?
- ¿Hasta qué punto se puede obtener ahora más empleo sólo sacrificando el empleo más tarde o viceversa? ¿Cuál es la preferencia de quienes formulan las políticas o de la gente son respecto al perfil cronológico del crecimiento del empleo?
- ¿Qué reformas sociales e institucionales son necesarias para lograr un nivel más elevado de empleo? ¿Hay objetivos sociales serios para trabajar en turnos múltiples? ¿Son compatibles los objetivos de los sindicatos con el nivel más elevado de empleo? ¿Qué política de ingresos se precisa para absorber la mano de obra adicional y reducir el flagrante desequilibrio entre los ingresos urbanos y los rurales?

Aunque los derechos humanos negativos tienen una categoría diferente de los derechos sociales y económicos más positivos, el sacar la conclusión de que los derechos negativos son los únicos derechos humanos puede que sorprenda a mucha gente por considerar esa interpretación demasiado estrecha. Puede que deseen hablar de violaciones de derechos humanos, incluso donde todos los derechos negativos están garantizados plenamente, y tal vez piensen que esos derechos negativos representan bien poco a menos que la integridad y la dignidad de la personalidad humana se respeten de manera más positiva. No pueden aceptar un derecho positivo a todo el conjunto de aparatos y atavíos de un estado benefactor moderno. ¿Pero no hay un derecho a *alguna* proporción de los recursos escasos de una comunidad con objeto de evitar la privación extrema? ¿Es que no tienen todos los miembros de la raza humana, en especial los miembros de una comunidad organizada como el estado, un derecho, desde luego no a una proporción igual, ni tampoco, en una sociedad po-

bre, necesariamente a alimentos, educación, salud y empleo adecuados, sino a una proporción justa de los recursos de la comunidad? ⁴

Si se acepta que nuestra humanidad común y que nuestra condición de miembros de sociedades específicas, como el estado, nos impone algunas obligaciones, el derecho a recibir una proporción justa de los recursos disponibles parecería ser un derecho humano que complementaría los derechos humanos negativos. Pero no puede ser el derecho a la satisfacción de ninguna necesidad básica, porque ese derecho no tendría en cuenta la escasez de los recursos disponibles ni la necesidad de hacer elecciones interpersonales e intertemporales.

⁴ Véase Fried, *Right and Wrong*, Capítulo 4.

Bibliografía

La palabra «mimeografiado» describe obras que se han reproducido de texto escrito a máquina por mimeógrafo, xerografía u otros medios similares. Es posible que tales obras no estén catalogadas ni que se disponga de ellas comúnmente a través de bibliotecas, o puede que estén sujetas a distribución limitada.

- Abel-Smith, Brian y Peter Townsend. *The Poor and the Poorest*. Londres: G. Bell and Sons, 1965.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID). «Socioeconomic Performance Criteria for Development». Washington, D.C., febrero de 1977.
- Aristóteles. *The Nicomachean Ethics*. Londres y Nueva York: Everyman's Library, 1911.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. A/AC. 191/21. Nueva York, 28 de abril de 1978.
- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1979*. Washington, D.C., 1979.
- . *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980*. Washington, D.C., 1980.
- Beckerman, Wilfred. *International Comparisons of Real Incomes*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1966.
- . *Two Cheers for the Affluent Society*. Nueva York: St. Martin's Press, 1974.
- . ed. *Slow Growth in Britain: Causes and Consequences*. Oxford: Clarendon Press, 1979.
- Benor, Daniel, y James Q. Harrison. *Extensión Agrícola: Sistema de Capacitación y Visitas*. Washington, D.C.: Banco Mundial, mayo de 1977.
- Burki, Shahid Javed. «Prioridades sectoriales para satisfacer las necesidades básicas». *Finanzas y Desarrollo*, vol. 17, n.º 1 (marzo de 1980), págs. 18-22.
- Cassen, Robert H. «Population and Development: A Survey». *World Development*, vol. 4, n.º 10/11 (octubre/noviembre de 1976), págs. 785-830.
- Chenery, Hollis y otros. *Redistribución con Crecimiento*. Madrid: Editorial Tecnos, 1976.
- Clark, Colin. *Conditions of Economic Progress*. 3.ª ed. Londres: Macmillan, 1951.
- Cleveland, Harlan. *The Third Try at World Order*. Nueva York: Aspen Institute of Humanistic Studies and World Affairs Council of Philadelphia, 1976.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), Comité de Planificación del Desarrollo. «Developing Countries and Levels of Development». Nueva York, 15 de octubre de 1975.
- Dandekar, V. M., y Nilakantha Rath. *Poverty in India*. Nueva Delhi: Fundación Ford, 1970.
- Denison, Edward F. «Welfare Measurement and the GNP». *Survey of Current Business*, vol. 51, n.º 1 (enero de 1971), págs. 13-16.
- Development Co-operation, 1979 Review*. Informe del Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Noviembre de 1979.
- Drewnowski, Jan, y Wolff Scott. «The Level of Living Index». Informe n.º 4. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1966.
- Eberstadt, Nick. «Recent Declines in Fertility in Less Developed Countries». *World Development*, vol. 8, n.º 1 (enero de 1980), págs. 37-60.
- Fried, Charles. *Right and Wrong*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978.
- Gobierno de Filipinas. *Five Year Philippine Development Plan, 1978-82*. Manila, 1977.
- Gobierno de la India, Comisión de Planificación. *Draft Five Year Plan, 1978-83*. Vol. 1. Nueva Delhi, 1978.
- Gobierno de Indonesia. *Repelita III: The Third Five Year Development Plan, 1979-84*. Traducción al inglés. Yakarta, 1979.
- Gobierno de Kenya. *Development Plan, 1979-83*. Nairobi, 1978.
- Gobierno Militar Provisional de la Etiopía Socialista. *First Year Programme of the National Revolutionary Development Campaign*. Mayo de 1979.
- Gross, Daniel R., y Barbara A. Underwood. «Technological Change and Caloric Costs: Sisal Agriculture in Northeastern Brazil». *American Anthropologist*, vol. 73, n.º 3 (junio de 1971), págs. 725-40.
- Harberger, Arnold C. «On the Use of Distributional Weights in social Cost-Benefit Analysis».

- Monografía presentada ante la conferencia sobre Investigación en materia tributaria patrocinada por la National Science Foundation y la National Bureau of Economic Research, Stanford, California, enero de 1976. Suplemento a *Journal of Political Economy*, vol. 86, n.º 2, parte 2 (abril de 1978), págs. S87-S120.
- Harris, John R., y Michael P. Todaro. «Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis». *American Economic Review*, vol. 60, n.º 1 (marzo de 1970), págs. 126-42.
- Heath, Edward. «The Way to Avoid a Caribbean Crisis». *The Times* (Londres), 12 de marzo de 1980.
- Hicks, Norman L. «Basic Needs and the New International Economic Order». Documento sobre antecedentes preparado para el *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1979. Mimeografiado.
- . «Sector Priorities in Meeting Basic Needs: Some Statistical Evidence». Washington, D. C.: Banco Mundial, 1979. Mimeografiado.
- . «Growth versus Basic Needs: Is There a Trade-off?». *World Development*, vol. 7, n.º 11/12 (noviembre/diciembre de 1979), págs. 985-94.
- . «Crecimiento y necesidades básicas». *Finanzas y Desarrollo*, vol. 17, n.º 2 (junio de 1980), págs. 17-20.
- Hirschman, Albert O. *Journeys Toward Progress*. Nueva York: Twentieth Century Fund, 1963.
- Isenman, Paul. «Basic Needs: The Case of Sri Lanka». *World Development*, vol. 8, n.º 3 (marzo de 1980), págs. 237-58.
- Johnston, B. F., y William Clark. «Food, Health and Population: Policy Analysis and Development Priorities in Low-Income Countries». Documento de trabajo n.º 79-52. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis, 1979.
- Johnston, B. F., y A. J. Meyer. «Nutrition, Health and Population in Strategies for Rural Development». *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, n.º 1 (octubre de 1977), págs. 1-23.
- Knight, Peter T., y otros. «Brazil: Human Resources Special Report». Washington, D.C.: Banco Mundial, 1979. Mimeografiado.
- Kravis, Irving B., Zoltan Kenessey, Alan Heston y Robert Summers. *A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1975.
- Kravis, Irving B., Alan Heston y Robert Summers. *International Comparisons of Real Product and Purchasing Power*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1978.
- Kuznets, Simon. «Economic Growth and Income Inequality». *American Economic Review*, vol. 45, n.º 1 (marzo de 1955), págs. 1-28.
- . «Quantitative Aspects of Economic Growth of Nations», VIII: Distribution of Income by Size. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 11, n.º 2, parte 2 (enero de 1963), págs. 1-80.
- . «Problems in Comparing Recent Growth Rates for Developed and Less Developed Countries». *Economic Development and Cultural Change*, vol. 20, n.º 2 (enero de 1972), págs. 185-209.
- Leibenstein, Harvey. «A Branch of Economics is Missing: Micro-Micro Theory». *Journal of Economic Literature*, vol. 17, n.º 2 (junio de 1979), págs. 477-502.
- Lewis, W. A. «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour». *Manchester School of Economics and Social Studies*, vol. 22, n.º 2 (mayo de 1954), págs. 139-91.
- . *The Theory of Economic Growth*. Londres: Allen and Unwin, 1955.
- Marx, Carlos, y Federico Engels. *Selected Works*. Vol. 1. Moscú: Editorial en Idiomas Extranjeros, 1958.
- Maslow, Abraham. *Motivation and Personality*. 2.ª ed. Nueva York: Harper and Row, 1970.
- McGranahan, D. V., Claude Richaud-Proust, N. V. Sovani y Muthu Subramanian. *Contents and Measurement of Socio-Economic Development*. Nueva York: Praeger, 1972.
- Morawetz, David. *Twenty-five Years of Economic Development: 1950 to 1975*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1977.
- «.Basic Needs Policies and Population Growth». *World Development*, vol. 6, n.º 11/12 (noviembre/diciembre de 1978), págs. 1251-59.
- Morris, M. D., y F. B. Liser. «The PQLI: Measuring Progress in Meeting Human Needs». Comunicado sobre Cuestiones del Desarrollo, n.º 32. Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1977.
- Mott, Frank L., y Susan Mott. «Kenya's Record Population Growth: A Dilemma of Development». *Population Bulletin*, vol. 55, n.º 5 (octubre de 1980), págs. 785-830.
- Myrdal, Gunnar. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Nueva York: Twentieth Century Fund, 1968.
- Naciones Unidas. *Poverty, Unemployment and Development Policy: A Case Study of Selected Issues with Reference to Kerala*. ST/ESA/29. Nueva York, 1975.

- Nepal, Secretaría de la Comisión de Planificación Nacional. *Basic Principles of Sixth Plan, 1980-85*. Katmandu, abril de 1979.
- Nordhaus, William D., y James Tobin. «Is Growth Obsolete?», Publicado en *Economic Growth*. Nueva York: Columbia University Press para la Dirección Nacional de Investigación Económica, 1972.
- Nozick, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. Nueva York: Basic Books, 1974.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comité de Asistencia para el Desarrollo. «Performance Compendium: Consolidated Results of Analytical Work on Economic and Social Performance of Developing Countries». París, 1973.
- . «Socio-economic Typologies or Criteria and Their Usefulness in Measuring Development Progress». París, 7 de abril de 1977.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. Ginebra, 1976.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). *The Use of Socio-Economic Indicators in Development Planning*. París, 1976.
- Pant, Pitambar. «Perspective of Development, India 1960-61 to 1975-76: Implications of Planning for a Minimum Level of Living». Publicado en *Poverty and Income Distribution in India*. Editado por T. N. Srinivasan y P. K. Bardhan. Calcuta: Statistical Publishing Society, 1974.
- Perkins, Dwight. «Rural Health in China». Washington, D.C.: Banco Mundial, 1979. Mimeografiado.
- Pigou, A. C. *The Economics of Welfare*. 1.^a ed. Londres: Macmillan, 1920.
- Pyatt, Graham, y Jeffery Round. «Social Accounting Matrices for Development Planning». *Review of Income and Wealth*, ser. 23, n.º 4 (diciembre de 1977), págs. 339-64.
- Rawls, John. *The Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.
- Reutlinger, Shlomo, y Marcelo Selowsky. *Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1976.
- Rowntree, B. Seebohm. *Poverty: A Study of Town Life*. Londres: Macmillan, 1901.
- Scitovsky, Tibor. *The Joyless Economy*. Nueva York: Oxford University Press, 1976.
- Scrimshaw, Susan C. M. «Infant Mortality and Behavior in the Regulation of Family Size». *Population and Development Review*, vol. 4, n.º 3 (septiembre de 1978), págs. 383-403.
- Seers, Dudley. «Life Expectancy as an Integrating Concept in Social and Demographic Analysis and Planning». *Review of Income and Wealth*, ser. 23, n.º 3 (septiembre de 1977), págs. 195-203.
- Sen, A. K. «Economic Development: Objectives and Obstacles». Documento presentado en la Conferencia de investigación de las lecciones de la experiencia de China en materia de desarrollo para los países en desarrollo, patrocinada por el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y el Consejo Norteamericano de Sociedades Ilustradas, Comité Mixto sobre la China Contemporánea, San Juan, Puerto Rico, 1976.
- . «Poverty: An Ordinal Approach to Measurement». *Econometrica*, vol. 44, n.º 2 (marzo de 1976), págs. 219-31.
- . *Poverty and Economic Development*. Segunda conferencia en memoria de Vikram Sarabhai. Ahmedabad, 5 de diciembre de 1976.
- . *Three Notes on the Concept of Poverty*. Documento de trabajo de investigación del Programa Mundial del Empleo, WEP2-23/WP65. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1978.
- . «Ethical Issues in Income Distribution: National and International». Documento presentado al simposio sobre el orden económico mundial pasado y perspectivas, Saltsjöbaden, Suecia, agosto de 1978.
- . «The Welfare Basis of Real Income Comparisons: A Survey». *Journal of Economic Literature*, vol. 17, n.º 1 (marzo de 1979), págs. 1-49.
- Sheehan, Glen, y Michael Hopkins. *Basic Needs Performance: An Analysis of Some International Data*. Documento de trabajo de investigación del Programa Mundial del Empleo, WEP2/WP9. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1978.
- Singer, H. W. «Poverty, Income Distribution and Levels of Living: Thirty Years of Changing Thought on Development Problems». Publicado en *Reflections on Economic Development and Social Change: Essays in Honour of Professor V.K.R.V. Rao*. Editado por C. H. Hanumantha Rao y P. C. Joshi. Bombay: Allied Publishers Private Ltd., 1979., y Delhi: Institute of Economic Growth, 1979.
- Singh, Ajit. «The 'Basic Needs' Approach to Development vs. the New Economic International Order: The Significance of Third World Industrialization». *World Development*, vol. 7, n.º 6 (junio de 1979), págs. 585-606.
- Singh, Ajit, y Manfred Bienefeld. «Industry and Urban Economy in Tanzania». Documento sobre antecedentes para el programa sobre empleos y aptitudes de la OIT, Misión Consultiva sobre Empleo para Tanzania. Addis Abeba, alrededor de 1977. Mimeografiado.

- Sinha, Radha, Peter Pearson, Gopal Kadekoki y Mary Gregory. *Income Distribution, Growth and Basic Needs in India*. Londres: Croom Helm, 1979.
- Sivard, Ruth. «World Military and Social Expenditures, 1979». Leesburg, Va.: World Priorities, 1979.
- Smith, Adam. *La Riqueza de las Naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Srinivasan, T. N. «Development, Poverty and Basic Human Needs: Some Issues». *Food Research Institute Studies*, vol. 16, n.º 2 (1977), págs. 11-28.
- Stewart, Frances. «Las experiencias de los países en la satisfacción de las necesidades básicas». *Finanzas y Desarrollo*, vol. 16, n.º 4 (diciembre de 1979), págs. 23-26.
- Stone, Richard. *Toward a System of Social and Demographic Statistics*. Nueva York: Naciones Unidas, 1975.
- Streeten, Paul. «Industrialization in a Unified Development Strategy». *World Development*, vol. 3, n.º 1 (enero de 1975), págs. 1-9.
- Streeten, Paul, y Shahid Javed Burki. «Basic Needs: Some Issues». *World Development*, vol. 6, n.º 3 (marzo de 1978), págs. 411-21.
- Sukhatme, P. V. *Malnutrition and Poverty*. Novena conferencia en memoria de Lal Bahadur Shastri, 29 de enero de 1977. Nueva Delhi: Instituto Indio de Investigación Agrícola, 1977.
- Terleckyj, Nestor. *Improvements in the Quality of Life*. Washington, D.C.: National Planning Association, 1975.
- Townsend, Peter. *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1979.
- Wheeler, David. «Basic Needs Fulfillment and Economic Growth: A Simultaneous Model». *Journal of Development Economics*, vol. 7, n.º 4 (diciembre de 1980), págs. 435-51.

INDICE ANALITICO

A

- Abel-Smith, Brian, 29n.
 Afganistán, la educación en el, 130; la esperanza de vida en el, 110; Africa, 115-16; la alfabetización en, 115-16; el crecimiento en, 40; la educación en, 131; el empleo en, 26; la esperanza de vida en, 124; el ingreso per cápita, 23.
 Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) (Estados Unidos), 77.
 Agricultores en pequeña escala, 24, 33.
 Agua, 132-35; calidad del, 134; costos del, 132-33; necesidades institucionales de, 135; prioridades, 144-45; la salud y el, 132-33; sistemas de abastecimiento de, 133; vinculaciones con el, 144-45, 148-49.
 Ahluwalia, Montek S., 103-04.
 Alcantarillado. *Véase* Saneamiento.
 Alfabetización, en Africa, 115-16; el crecimiento económico y la 99-102; como indicadora de las necesidades básicas, 91, 110-12; el PNB y la, 80-83.
 Alimentos, 47, 139-40; distribución de, 44, 76, 121-22; gastos en, 122-23; producción de, 116, 143. *Véase también* Nutrición.
 Alojamiento, 136-37; financiamiento del, 137; necesidad del alojamiento urbano vs. rural, 136; los servicios públicos y el, 137.
 América Latina, crecimiento del ingreso en, 23; la esperanza de vida en, 124-25.
 Angola, la esperanza de vida en, 110.
 Aptitudes administrativas, como requisito para satisfacer las necesidades básicas, 48, 57-58, 141.
 Argentina, el crecimiento en la, 40; la esperanza de vida en la, 110.
 Aristóteles, 29.
 Asia, la educación en, 131; la esperanza de vida en, 124; el ingreso per cápita en, 23.
 Asistencia internacional para las necesidades básicas, 110, 157-58, 162-64.
 Asistencia oficial para el desarrollo (AOD), 163-64.
 Atención de salud, 126, 147; en la comunidad, 127; costo de la, 126; como un derecho, 178; políticas en materia de, 126-28; primaria, 126.

B

- Banco de datos sociales (Banco Mundial), 80.
 Banco Mundial, estudios de sectores, 19, 119-20, 139.

- Bangladesh, el crecimiento en, 40.
 Barreras institucionales a la satisfacción de las necesidades básicas, 26, 108, 134-35, 137, 141.
 Básicas, necesidades, 17-20, 31-33; la administración y las, 57-58, 140-41; la asistencia internacional y las, 110, 157-58, 163-64; cambio sistémico y las, 109-10; como concepto integrador, 33-35; conflictos con las, 167-70; costo de satisfacer las, 57-58, 162-63; vs. crecimiento, 95-105, 162-63; los criterios políticos y las, 36; definición de las, 41-42, 66, 74-75, 119-37; el despilfarro y las, 45; determinación de las, 35-36; como enfoque, 41, 51; como estrategia, 21-22, 67-68; la ejecución, 36-37, 53-54; interpretaciones de las, 35-37, 158-59, 167-68; las intervenciones gubernamentales y las, 48-51, 109; objetivos de las, 17; oposición a la satisfacción de las, 167-71; las prioridades sectoriales y las, 145-51; programa para satisfacer las, 109-10; tecnologías y las, 57-58; las vinculaciones sectoriales y las, 54-55, 143-47. *Véase también* No básicas, necesidades.
 Beckerman, Wilfred, 28, 80n, 86.
 Benor, Daniel, 145.
 Bhután, la esperanza de vida en, 110.
 Bienefeld, Manfred, 99n.
 Bienes de lujo, 43, 64, 74, 117.
 Birmania, el consumo en, 99.
 Brasil, la atención de salud en el, 126; el crecimiento en el, 40, 96-97, 105, 116-17; gastos en necesidades básicas, 96; la malnutrición en el, 65, 144; las vinculaciones sectoriales en el, 144-46.
 Burki, Shahid Javed, 90n, 119n.

C

- Cassen, Robert H, 46n, 58n.
 Centro de Investigación sobre Desarrollo (Banco Mundial), 26.
 Chad, la esperanza de vida en el, 110.
 Chenery, Hollis, 26, 59n, 75, 103.
 China, 112; el crecimiento en, 40; la esperanza de vida en, 113; el ingreso per cápita en, 23; la mortalidad en, 114; las necesidades básicas en, 65, 114; participación en, 66; régimen político de, 61-62.
 Clark, Colin, 73.
 Clark, William, 145n.
 Cleveland, Harlan, 166n.
 Colombia, crecimiento en, 40; desigualdad en, 40, empleo en, 24; gastos en necesidades básicas en, 96.

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), 162n.
 Conferencia Mundial del Empleo, 21.
 Consejo Británico de Investigaciones Médicas, 146.
 Consejo de Desarrollo de Ultramar (CDU), 86.
 Consejo Económico y social de las Naciones Unidas (ECOSOC), 86, 88.
 Consumo, como medida de pobreza, 38-39; del segmento pobre, 97-98.
 Contabilidad social, 83-84.
 Corea del Norte, 112; esperanza de vida en, 113.
 Corea del Sur, 99, 112; crecimiento en, 40, 96-97, 101, 103; gastos en necesidades básicas en, 96; planes de desarrollo en, 160.
 Costa de Marfil, vinculaciones sectoriales en, 148.
 Costa Rica, esperanza de vida en, 110, 113.
 Cuba, 112; crecimiento en, 96-97; esperanza de vida en, 110, 113; gastos en necesidades básicas en, 96, 113; vinculaciones sectoriales en, 146.
 Currie, Lauchlin, 33.

D

Dandekar, V. M. 58.
 DEG. Véase Derechos especiales de giro, el vínculo de los
 Denison, Edward F., 74.
 Derechos especiales de giro (DEG), el vínculo de los, 154, 157.
 Descentralización, como ayuda para el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, 63, 151.
 Desempleo, 24-25, 64.
 Dominicana, empleo en la República, 24.
 Donantes, oposición al enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas por los países, 167-70.
 Drenowski, Jan, 85, 87.

E

Eberstadt, Nick, 46n, 124n.
 Económico, crecimiento: alfabetización y, 99-101; la esperanza de vida y el, 99-102, 113; igualdad y, 39-40; como medio de erradicar la pobreza, 17, 21-22, 26-27, 31-32, 117; vs. necesidades básicas, 95-105; redistribución y, 67. Véase también en países particulares.
 ECOSOC. Véase Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
 Educación, 25, 29, 69-70, 128-32; de los adultos, 130-31; de los consumidores, 49; costos de la, 131-32; como derecho 178; disparidades en la, 129-30; el empleo y la, 26; financiamiento de la, 143; como inversión, 73; la productividad y la, 103; vinculaciones con la, 147, 148-49. Véase también en países particulares

Egipto, el crecimiento en, 96-97, 117, la educación en, 132, 143; el empleo en, 24; planes de desarrollo de, 161; vinculaciones sectoriales en, 146, 148.
 Empleo, 24-25, 44, 165-66; concepto del, 26; como un derecho, 179-80; la educación y el 25; la nutrición y el, 43-44; misiones (OIT), 24; la planificación de la familia y el, 47.
 Engels, Federico, 30n, 68n.
 Esperanza de vida, la contabilidad social y la, 83-84; ICVF y la, 86-87; como indicadora de las necesidades básicas. 92, 99-101, 110, 113-15, 148; como indicadora de salud, 123-25; PNB y la, 81-82.
 Estructurado, sector no, 24, 33.
 Etiopía, esperanza de vida en, 110; planes de desarrollo de, 160.
 Europa, esperanza de vida en, 125.

F

FAO. Véase Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
 Filipinas, crecimiento en, 40, 101; empleo en, 24; esperanza de vida en, 101; gastos en necesidades básicas, 96; planes de desarrollo de, 159-60.
 Financiamiento de las necesidades básicas, 32, 141-44, 157, 163-64.
 Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), 35.
 Fried, Charles, 173.

G

Gambia, 115, 116; malnutrición en, 144; vinculaciones sectoriales en, 145-146.
 Grecia, crecimiento en, 101; esperanza de vida en, 101.
 Gregory, Mary, 47n.
 Gross, Daniel R., 44, 122n.
 Guinea, esperanza de vida en, 110.

H

Harris, John R., 26n.
 Harrison, James Q., 145n.
 Heath, Edward, 164n.
 Heston, Alan, 73n.
 Hicks, Norman L., 99n, 101, 147n.
 Hirschman, Albert O., 68n.
 Hobbes, Thomas, 92.
 Hong Kong, crecimiento en, 40, 101; esperanza de vida en, 101, 110, 113.
 Hopkins, Michael, 80.
 Humanos, derechos, 173-80; negativos, 176-77, 179-80, positivos, 176, 177.
 Humanos, recursos, 25, 69-70, 103.

I

ICVF. *Véase* Índice de la calidad de la vida física.
 Impuestos, 27, 43, 54.
 India, crecimiento en la, 40; desnutrición, 39; planes de desarrollo de la, 160; PNB en la, 73; programas sociales en la, 62, 143.
 Indicadores económicos, 85-86. *Véase también* Producto nacional bruto.
 Indicadores de las necesidades básicas, 90-91, 150-51. *Véase también* Indicadores económicos.
 Índice de desarrollo, 85-86.
 Índices. *Véase también* Indicadores de las necesidades básicas; Índices compuestos; Producto nacional bruto.
 Índice de la calidad de la vida física (ICVF), 86-87.
 Índices compuestos: ECOSOC, 86; índice de la calidad de la vida física, 86-87; índice de desarrollo, 85-86; índice del nivel de vida, 85; OCDE, 86; Organismo de los Estados Unidos para el control de Armas y Armamento: problemas con los, 86-88.
 Indonesia, crecimiento en, 40, 96-97, 105, 113; gastos en necesidades básicas en, 96; planes de desarrollo de, 160; vinculaciones sectoriales en, 146.
 Inglaterra, siglo XIX: consumo de los pobres en, 99; obstrucción política en, 63; sindicatos obreros en, 155.
 Ingreso: brecha del, 151; crecimiento, 23; desigualdad e, 22-23; distribución del, 26-27, 29, 49, 147, 150, 151; esperanza de vida e, 101; enfoque del ingreso vs. el de la satisfacción de las necesidades básicas, 43-45; como indicador social, 39, 75-76, 80-83; como indicador de las necesidades básicas, 112, 116-17; precios e ingreso real, 49-50.
 Instituto de Investigaciones de las naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (IINUDI), 85, 91.
 Irán, empleo en el, 24.
 Isenman, Paul, 99.
 Israel, crecimiento en, 103.

J

Jamaica, 113; esperanza de vida en, 110, 113; gastos en necesidades básicas en, 96.
 Japón, consumo en el, 99; crecimiento en el, 103.
 Hohnston, B. F. 145n.

K

Kadekodi, Gopal, 47n.
 Kennesey, Zoltan, 73.
 Kenya, crecimiento en, 101; empleo en, 24; es-

peranza de vida en, 101; planes de desarrollo de, 159.
 Kravis, Irving B. 73.
 Kuznets, curva de, 22, 150.
 Kuznets, Simon, 22n, 75.

L

Leibenstein, Harvey, 109n.
 Lewis, W. Arthur, 22, 23-24.
 Liser, F. B., 86n.

M

Malasia, crecimiento en, 40; planes de desarrollo de, 161.
 Malí, 115; crecimiento en, 96-97; esperanza de vida en, 110; gastos en salud en, 143; malnutrición en, 144; vinculaciones sectoriales en, 144.
 Malnutrición, *Véase* Nutrición.
 Marx, Carlos, 30, 68.
 Maslow, Abraham, 174.
 Matriz de contabilidad social (MCS), 84.
 Mauritania, esperanza de vida en, 110.
 MBE. *Véase* Medida del bienestar económico.
 McGranahan, D. V., 80n, 85-86, 88.
 MCS. *Véase* Matriz de contabilidad social.
 Medianos, países de ingresos, 118, 165, 167.
 Medida del bienestar económico (MBE), 73.
 Mercado, fuerzas del, 21-22, 48, 139, 167-68, 169-70.
 México, crecimiento en, 40.
 Meyer, A. J. 145n.
 Migratorios rural-urbanos, movimientos, 23-24, 25-26, 39.
 Morawetz, David, 40n, 46n, 80, 99n.
 Morris, M. D., 86-87.
 Mortalidad, *Véase* Mortalidad infantil.
 Mortalidad infantil, 91, 124-25, 148-49.
 Mott, Frank, L., 46n.
 Mott, Susan, 46n.
 Mujer, 44; educación de la, 69-70, 130-31, 148-49; nutrición de la, 76, 121.
 Myrdal, Gunnar, 24.

N

Naciones Unidas, 34, 77.
 Nepal, educación en el, 130; planes de desarrollo del, 160.
 Níger, esperanza de vida en el, 110.
 Nivel del índice de vida, 85.
 No básicas, necesidades, 50-51, 76, 96, 103-04, 117, 119, 162; educación y las, 128. *Véase también* Bienes de lujo.
 No materiales, necesidades, 36, 42, 45.
 Nordhaus, William D., 73-74.
 Norteamérica, esperanza de vida en, 125.
 Norte-Sur, diálogo, 153, 158.

Nozick, Robert, 29, 67n, 174n.
 Nuevo orden económico internacional (NOEI):
 definido, 153-54; metas del, 154-56; las nece-
 sidades básicas y el, 153-58, 166; propuestas
 del, 156-58.
 Nutrición, 25, 43-44, 120-23, 147; en el Brasil,
 65; en la India, 58; vinculaciones con la, 144,
 146-47.

O

OIT. Véase Organización Internacional del Tra-
 bajo.
 OMS. Véase Organización Mundial de la Salud.
 Organismos de los Estados Unidos para el Con-
 trol de Armas y Armamento, 87.
 Organización de Cooperación y Desarrollo Eco-
 nómicos (OCDE), 77, 162n, 163.
 Organización Internacional del Trabajo (OIT),
 21, 35, 65; misiones de empleo de la, 24-25.
 Organización Mundial de la Salud (OMS), 34,
 124.
 Organización de las Naciones Unidas para la
 Agricultura y la Alimentación (FAO), 35.

P

Pakistán, crecimiento en el, 40.
 Panamá, esperanza de vida en, 110, 113.
 Pant, Pitamber, 33.
 Paraguay, crecimiento en el, 101; esperanza de
 vida en el, 101, 103; gastos en necesidades bá-
 sicas en el, 96.
 Participación en la adopción de decisiones,
 66-67, 107, 141.
 Pearson, Peter, 47n.
 Perkins, Dwight, 114n.
 Perú, crecimiento en el, 40.
 Pigou, A. C., 72.
 Planes de desarrollo, 21-22, 41-42, 159-62; de
 Corea del Sur, 160; de Egipto, 161, de Etiop-
 ía, 160; de Filipinas, 159; de la India, 159;
 de Indonesia, 160; de Kenya, 159; de Mala-
 sia, 161; de Nepal, 160; de Túnez, 161.
 Planificación de la familia, 46-47.
 PNB. Véase Producto nacional bruto.
 Población pobre, 38, 40; reducción de la, 45-46.
 Pobreza absoluta, 40, 71, 149-50; acumulación
 de capital y, 23; definición de la, 37-40; índi-
 ces de la, 38; ponderación de la, 59-61; secun-
 daria, 65.
 Pobreza, líneas de, 40, 76.
 Políticas del gobierno con respecto a la pobre-
 za, 22, 23-24, 55-57, 63, 67, 84-85, 155-56,
 157.
 Políticas relacionadas con las necesidades bási-
 cas, 36, 61-63, 117, 169-71; internacionales,
 158-62, 165.
 Prioridades sectoriales, 143-51.
 Privación, percepción de la, 30.
 Producto interno bruto (PIB), 31, 86.

Producto nacional bruto (PNB), 23-24, 32,
 71-77, 99; indicadores sociales y el, 77-83, 89.
 Puerto Rico, crecimiento en, 40.
 Pyatt, Graham, 84.

R

Rath, Nilakantha, 58, 58n.
 Rawls, John, 22.
 Recursos, asignación de, 17-18, 19, 64, 150, 162;
 disponibilidad de, 47-48, 54-57. Véase tam-
 bién Recursos humanos.
 República Popular Democrática Lao, esperan-
 za de vida en la, 110.
 Reutlinger, Shlomo, 121n.
 Richaud-Proust, Claude, 80n.
 Rostow, W. W., 99.
 Round Jeffrey, 84.
 Rowntree, B. Seebohm, 38, 65.

S

Salud, 25, 29, 92, 123-28; en Africa, 115-16,
 124-25; agua y, 132-33; en China, 113-14; co-
 mo derecho, 178; educación y, 135, 144-45;
 en Gambia, 116; como inversión, 73; planifi-
 cación de la familia y la, 47; rural, 125; ur-
 bana, 125.
 Saneamiento, costos del, 132-33; prioridades del,
 144-45, sistemas de abastecimiento de agua y
 eliminación de desechos, 133-34; vinculacio-
 nes con el, 144-45.
 Scott, Wolf, 85.
 Scrimshaw, Susan C. M., 124n.
 Sectoriales, vinculaciones, 19, 54-57, 143-51.
 Seers, Dudley, 83.
 Selowski, Marcelo, 121n.
 Sen, A. K., 30n, 60, 74n, 166n.
 Senegal, esperanza de vida en el, 110.
 Servicios públicos, 105; acceso a los, 107; gas-
 tos en, 117; prestación de, 137.
 Sheehan, Glen, 80.
 Singapur, crecimiento en, 40; esperanza de vi-
 da en, 110.
 Singer, H. W., 21n.
 Singh, Ajit, 99n, 157n.
 Sinha, Radha, 47n.
 Sivard, Ruth, 87.
 Smith, Adam, 30.
 Sociales, indicadores, 72, 77-93; como medidas
 de los insumos o resultados, 79-80; niveles de
 ingreso como, 76; vs. PNB, 80-83; ventajas de
 los, 77-78.
 Somalia, crecimiento en, 97; educación en, 116;
 esperanza de vida en, 110; vinculaciones sec-
 toriales en, 144.
 Sovani, N. V., 80n.
 Sri Lanka, 117; crecimiento en, 40, 96-98, 101;
 consumo en, 99; empleo en, 24, 25; esperan-
 za de vida en, 101, 113, 114; gastos en nece-

sidades básicas, 96, 143; vinculaciones sectoriales en, 144, 145-46.
 Srinivasan, T. N., 62n.
 Stone, Richard, 83.
 Streeten, Paul, 90n.
 Subramanian, Muthu, 80n.
 Sudán, empleo en, 24.
 Sukhstme, P. V., 58.
 Summers, Robert, 73.
 Sussex, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, 26.

T

Tailandia, crecimiento en, 101; esperanza de vida en, 101, 113; gastos en necesidades básicas en, 96.
 Taiwán, 112; consumo en, 99; crecimiento en 40, 96-97, 101, 103; esperanza de vida en, 101, 110, 113-14; gastos en necesidades básicas, 96.
 Tanzania, consumo en, 99; vinculaciones sectoriales en, 148.
 Tasas de descuento de tiempo, 59-61.
 Tecnologías para satisfacer necesidades básicas, 57-59.
 Terbeckyj, Nestor, 84.
 Tobin, James, 73-74.
 Todaro, Michael P., 26n.
 Townsend, Peter, 29n.
 Trabajador, derechos del, 178; utilización de la mano de obra, 24-25.

Trinidad y Tobago, esperanza de vida en, 110.
 Túnez, planes de desarrollo de, 161.
 Turquía, crecimiento en, 40.

U

Underwood, Barbara A., 44n, 122n.
 UNESCO, 34, 77.
 UNICEF, 35.
 Uruguay, esperanza de vida en el, 110, 113; gastos en necesidades básicas en el, 96.

W

Webb, Sidney, 65.
 Wheeler, David, 99n.

Y

Yemen, la educación en la República Arábe del, 130.
 Yugoslavia, esperanza de vida en, 113.

Z

Zambia, vinculaciones sectoriales en, 148.



Banco Mundial

El enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas en el camino hacia el desarrollo es un medio de ayudar al segmento pobre a salir de su pobreza, ya que permite a sus miembros ganar u obtener los artículos esenciales para la vida —nutrición, vivienda, agua y saneamiento y, sobre todo, educación y salud— y de ese modo acrecentar su productividad. Pero este interés por satisfacer las necesidades básicas se ha interpretado erróneamente, se ha hecho mal uso de él y ha provocado controversias y recelos entre diversos grupos de toda la gama de conceptos del desarrollo.

En este libro Paul Streeten y sus coautores dan respuesta a esos críticos. Consideran el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas como un paso lógico en la evolución del análisis económico y de la política de desarrollo y presentan una interpretación clarividente de las cuestiones planteadas. El libro, fundamentado en la experiencia real de varios países —en sus éxitos y sus fracasos—, es un compendio de los estudios del Banco Mundial acerca de las consecuencias prácticas de satisfacer las necesidades básicas. Los autores exploran la viabilidad de poner en práctica un enfoque de esa índole así como los métodos de medir el rendimiento. También se examinan el supuesto conflicto entre el crecimiento económico y las necesidades básicas, la relación entre el nuevo orden económico internacional y las necesidades básicas, y la relación existente entre los derechos humanos y las necesidades básicas.

Paul Streeten es Director del Centro de Estudios del Desarrollo Asiático de la Universidad de Boston, editor de *World Development* y consultor del Banco Mundial. Shahid Javed Burki es asesor principal en cuestiones económicas y de política del Servicio de Relaciones Externas del Banco Mundial. Mahbub ul Haq es Director del Departamento de Políticas y Programas del Banco Mundial, y Norman Hicks es economista principal en el mismo departamento. Frances Stewart es miembro residente de Somerville College, Universidad de Oxford, funcionaria principal de investigación del Institute of Commonwealth Studies y fue consultora del Banco Mundial.

Ilustración de cubierta: Joyce C. Eisen

tecnos

18-0970
\$11.95