

# Sección internacional

## ASUNTOS GENERALES

### El desarrollo humano, una necesidad apremiante

En septiembre de 1988 se realizó en Ammán, Jordania, una Mesa Redonda sobre Desarrollo Humano, por iniciativa de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se concluyó en esa reunión que debía colocarse a los seres humanos en el centro del desarrollo económico. Así, el PNUD ha tomado la ta-

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., sino en los casos en que así se manifieste.

rea de producir un informe anual sobre la dimensión humana del desarrollo. El primer resultado de estos esfuerzos es el documento *Desarrollo humano. Informe 1990*, cuya edición en español se publicó en Bogotá, Colombia. Enseguida se resume el capítulo denominado "Estrategias de desarrollo humano para la década del 90", parte final de dicho documento.<sup>1</sup>

Entre los objetivos indispensables de cualquier estrategia de desarrollo para los noventa están acelerar el crecimiento económico, reducir la pobreza absoluta y prevenir mayores deterioros del ambiente. To-

dos estos objetivos se reúnen ahora en torno a la meta central de ampliar las opciones del hombre.

El desmoronamiento económico del Tercer Mundo durante los ochenta, sobre todo en África y América Latina, debe revertirse en los noventa, y el crecimiento acelerado tiene que utilizarse para avanzar en la causa del desarrollo humano.

Además de expandir las capacidades humanas y de crear un ambiente apto para su óptima utilización, las estrategias de desarrollo deben atender las necesidades de quienes viven en condiciones de pobreza absoluta y precisan de un apoyo gubernamental especial para alcanzar un umbral aceptable de desarrollo humano. Es probable que al culminar el siglo la cantidad de personas que vive en la pobreza absoluta se haya elevado de más de 1 000 millones a cerca de 1 500 millones. El mayor aumento se producirá en África, donde la cifra pasará de cerca de 270 millones a aproximadamente 400 millones. Uno de los objeti-

1. El informe contiene también "Resumen", "Definición y medición del desarrollo humano", "Balance del desarrollo humano", "Crecimiento económico y desarrollo humano" y "Notas técnicas". La base de este trabajo se tomó de la versión recogida en *Desarrollo*, núm. 17, Madrid, 1990, pp. 22-23, que edita el Capítulo Español de la SID. En este número de *Comercio Exterior* se publica también un artículo de Osvaldo Martínez sobre este informe y el caso de Cuba.

vos centrales deberá ser reducir las cifras de población pobre de cada país para el año 2000.

El objetivo de proteger el entorno natural debe integrarse a las futuras estrategias de desarrollo, reconociendo que los problemas ambientales de las naciones industrializadas difieren de los que aquejan a los países en desarrollo. En estos últimos la pobreza ocasiona muchas veces daños al ambiente —deforestación, erosión de suelos, desertización y contaminación de aguas—, los cuales acentúan la pobreza. Las prioridades ambientales de estos países usualmente tienen que ver con recursos naturales, en particular agua y tierra.

Por el contrario, en los países desarrollados la riqueza puede generar otro tipo de problemas ambientales: desechos, emisiones de dióxido de carbono, lluvia ácida. Sus preocupaciones se refieren con frecuencia a la contaminación del aire, la cual ha alcanzado proporciones globales alarmantes.

Cualquier estrategia de desarrollo bien concebida debe respetar las distintas percepciones de las naciones desarrolladas y en vías de desarrollo respecto a las cuestiones ambientales, así como reflejar las diferentes etapas de su desarrollo. El concepto de desarrollo sostenible trasciende la preservación de los recursos naturales y del entorno físico. Incluye la protección de vidas humanas en el presente y en el futuro.

Este capítulo trata sobre las políticas que podrían acelerar el progreso del desarrollo humano en los años noventa.

### **Políticas para objetivos prioritarios**

*Crecimiento con equidad.* Los análisis sobre las "causas del crecimiento" han llegado a tres conclusiones:

1. La tasa de inversión es un factor determinante del crecimiento, pero hay mucha incertidumbre en torno a cuánto crecimiento adicional se deriva de una mayor cantidad de inversiones. A fin de sostener el crecimiento, los países deben tratar de mantener la tasa de inversión entre 15 y 20 por ciento del PIB.

2. Más importante aún es la tasa de cambio técnico, asociada con la ciencia, la tecnología y el desarrollo de las capacidades humanas. Así, la promoción del desarrollo humano no sólo reviste importancia *per se*,

sino también como insumo crucial en el proceso de crecimiento.

3. Las políticas son importantes para aprovechar con eficiencia los recursos de inversión y para adaptarse a las condiciones mundiales cambiantes de manera tal que permitan un crecimiento sostenido.

Hay abundante y completa literatura sobre los factores determinantes de la distribución del ingreso. Se pueden extraer dos conclusiones generales sobre cómo conseguir una mejor distribución del ingreso primario, la cual contribuye significativamente a mejorar el desarrollo humano:

a) La distribución adecuada de los activos, que en el caso de los países en desarrollo suele significar una distribución adecuada de la tierra, desempeña un papel importante. Un estudio sobre distintas estrategias de desarrollo practicadas durante los últimos 30 años reveló que la distribución adecuada del ingreso primario estaba invariablemente asociada a una distribución de tierras bastante equitativa. Los países que han tenido una reforma agraria —China, la República de Corea y la República Democrática de Corea— han reducido notoriamente la pobreza y la desigualdad. Casi todos los que no han experimentado este tipo de reformas —como Brasil y las Filipinas— siguen teniendo grandes sectores de su población sumidos en la pobreza, incluso cuando han alcanzado altas tasas de crecimiento económico.

b) Una rápida expansión de las oportunidades de empleo productivo resulta esencial para la distribución de los ingresos entre la población. En las economías mixtas dicha expansión se logra mediante un crecimiento rápido, con uso intensivo de mano de obra, unida a políticas de empleo destinadas a asegurar trabajo a todos los miembros productivos de la fuerza laboral. No obstante, este tipo de países suele sacrificar la eficiencia en beneficio de la igualdad.

El crecimiento con equidad es la combinación óptima para generar las condiciones macro adecuadas para alcanzar los objetivos de desarrollo humano. Pese a numerosas controversias, existe un mínimo de acuerdo en que los factores esenciales para un crecimiento equitativo incluyen: *i)* utilización sensata y flexible de los precios a fin de que reflejen los costos de las oportunidades; *ii)* apertura de sistemas de mercado; *iii)* políticas de apoyo en relación con las inversiones, la tecnología y los recursos humanos, y *iv)* políticas de distribución de

activos y expansión de oportunidades de empleos productivos, mezclando adecuadamente los ingredientes de acuerdo con las especificidades de cada país.

*Satisfacción de las necesidades comunes.* La configuración de una serie de mesopolíticas bien estructuradas, particularmente requeridas donde existe una distribución deficiente del ingreso primario, debe incluir dos factores a fin de asegurar que los beneficios lleguen a los desposeídos. En primer lugar está la provisión generalizada de los servicios esenciales, deseable en términos de salud y educación básicas. En segunda instancia, los proyectos con objetivos específicos, dirigidos a los grupos pobres, tales como apoyo de ingreso y algunos subsidios de alimentos.

Por lo general, las mesopolíticas bien estructuradas necesitan una mezcla de ambos factores. La provisión generalizada de servicios puede bastar por sí sola en países con macropolíticas apropiadas y, sobre todo, con una adecuada distribución del ingreso primario. Los proyectos con objetivos específicos pueden ser importantes en aquellos lugares en que las macropolíticas dan lugar a una distribución desequilibrada de ingresos primarios, por lo cual se requiere adoptar mesopolíticas compensatorias; en estos casos, empero, también se necesita una provisión generalizada de algunos servicios.

Las políticas encaminadas a garantizar a toda la población el acceso a los alimentos suficientes se apoyan en proyectos de complementación de ingresos, como los programas de empleo en obras públicas que han tenido éxito en Chile y en la India. También se apoyan en pagos directos en efectivo a los hogares más pobres, en alimentos subsidiados y en programas especiales de nutrición, como por ejemplo los de reparto de almuerzos en las escuelas primarias.

*Lucha contra las disparidades.* A fin de reducir las disparidades entre el sector rural y el urbano es preciso aumentar la proporción de recursos asignados al campo y, más importante aún, tomar localmente las decisiones sobre prioridades y asignación de recursos. La descentralización de las decisiones en lo que respecta a la asignación de bienes públicos puede ser una de las formas más eficaces de reducir las brechas entre los sectores rural y urbano.

Las disparidades entre hombres y mujeres deben abordarse en distintos ámbitos.

Es preciso modificar las leyes, de manera que se tenga igual acceso a los activos y a las oportunidades de empleo. Hay que restructuringar las instituciones que otorgan créditos y difunden tecnología, a fin de que un mayor número de mujeres participe en ellas. También se necesitan reformas que permitan su participación cabal en la toma de decisiones políticas, burocráticas y económicas en todos los niveles. Además, urge acabar con los prejuicios tradicionales que suelen existir en los hogares contra los más jóvenes, en especial las mujeres. Para todo ello, es esencial asegurar que éstas tengan acceso a la educación y a la salud en condiciones de igualdad.

A fin de reducir las disparidades entre ricos y pobres, la reasignación de la infraestructura social desempeña un papel importante. Se requieren medidas tendientes a fomentar una mayor utilización de las instalaciones sanitarias y educativas por parte de los grupos de menores ingresos. Donde el acceso a la educación es limitado, es importante garantizar la admisión por méritos y no por conexiones, como sucede muchas veces.

*Fomentar un desarrollo más participativo.* Las necesidades y los intereses de las personas deben orientar la dirección del desarrollo y los individuos deben comprometerse activamente en el impulso del crecimiento económico y el progreso social.

El desarrollo participativo comienza con la autoindependencia, lo cual significa que los individuos estén en capacidad de cuidar de sí mismos. La mayor participación de la gente en el proceso de desarrollo depende de la existencia de políticas y programas gubernamentales cuidadosamente formulados. No obstante, las intervenciones del Gobierno en beneficio del desarrollo humano también deben fomentar la iniciativa privada en su sentido más amplio, incluida la de los empresarios, las organizaciones no gubernamentales (ONG), comunitarias y de autoayuda, así como la de las personas en su calidad de individuos u hogares.

Las medidas de bienestar social constituyen un aspecto importante de las políticas dirigidas a los sectores pobres, pero la solución a largo plazo precisa de medidas más orientadas hacia el desarrollo. Los pobres tienen que encontrar acceso a los medios y las oportunidades, de manera que puedan incorporarse a la corriente central del desarrollo.

La eficacia de algunas ONG en programas que requieren un contacto estrecho y directo con la gente ha contribuido a acentuar su colaboración con el Gobierno en numerosos países en desarrollo.

*Promoción de la iniciativa privada.* Suelen reconocerse cuatro grandes áreas de políticas que resultan esenciales para el desarrollo del sector privado en el mundo en desarrollo:

- Creación de un entorno constructivo adecuado para el desarrollo del sector privado, incluidas la legislación y las regulaciones que fomenten el crecimiento de dicho sector.
- Adopción de políticas de privatización, sobre todo de las funciones productivas que el sector privado ejecuta con mayor eficiencia.
- Desarrollo de microempresas y empresas pequeñas y medianas mediante programas de crédito en pequeña escala, programas ejecutivos voluntarios y capital de riesgo.
- Mejoramiento del manejo del sector político y entrenamiento en administración del sector privado.

Se requiere un sector público más pequeño, pero más eficaz, apto para crear un marco de desarrollo constructivo y orientar las inversiones privadas hacia áreas prioritarias para el desarrollo humano. El papel del sector público debe confinarse básicamente a la construcción de infraestructura económica y a la prestación de servicios sociales. Un desarrollo exitoso dependerá de la combinación apropiada de estrategias, o de la configuración de un paquete de políticas que combine estrategias de los sectores privado y público en beneficio de un desarrollo orientado hacia los seres humanos.

### *Políticas para países en proceso de ajuste*

Las políticas apropiadas para países en proceso de ajuste no difieren esencialmente de las de aplicación más general. La diferencia principal es que muchos países en proceso de ajuste padecen reducciones en los gastos gubernamentales y en los ingresos

per cápita. Por otra parte, en los países abrumados por la deuda, los recursos disponibles para los sectores sociales se ven todavía más restringidos por la necesidad de asignar una mayor proporción del presupuesto al pago de intereses. Estas naciones experimentan grandes dificultades al tratar de garantizar un entorno macroeconómico que favorezca el desarrollo humano. En numerosos países en proceso de ajuste, las condiciones de vida están alcanzando niveles intolerables. Además de concentrar su atención en formular mesopolíticas bien estructuradas, es indispensable que estos países restablezcan un crecimiento equitativo. Para esto necesitan un mayor apoyo financiero internacional —a fin de facilitarles un período de ajuste más largo— para combinar el crecimiento con la protección y la promoción del desarrollo humano.

Los anteriores planteamientos se basan en la presunción de que el objetivo primordial de los gobiernos es mejorar el desarrollo humano de toda la población. Sin embargo, la realidad suele ser muy distinta. Los gobiernos están sujetos a múltiples presiones por parte de grupos de interés. Además, sus objetivos tienden a ser complejos y multidimensionales: mantenerse en el poder, atender los requerimientos de grupos de interés particular y, a veces, enriquecerse. Con gran frecuencia no existen ni la voluntad política ni las capacidades institucionales para adoptar las estrategias más apropiadas.

Puede presentarse una gran resistencia política cuando se proponen reducciones en gastos sociales que benefician principalmente a grupos poderosos y privilegiados, cuando se intenta reducir el rubro de gastos militares o emprender programas de reforma agraria. Por el contrario, los beneficiarios potenciales del cambio casi no tienen voz y su influencia política es mínima.

Sin embargo, se han alcanzado muchos éxitos en materia de desarrollo humano y se ha demostrado que ello es posible incluso en países pobres.

### *Metas globales para el desarrollo humano*

Las metas globales que fija la comunidad internacional en las conferencias mundiales y durante los debates sostenidos en las

asambleas generales de la ONU se deben considerar como objetivos deseables —como indicaciones de la dirección que debe seguir el desarrollo—, más que como proyecciones cuidadosamente calculadas sobre lo que es factible y realista.

Existen metas globales cuantificadas para el año 2000 en relación con algunos de los indicadores clave de desarrollo humano examinados en este informe:

- Inmunización completa de todos los niños.
- Reducción de la tasa de mortalidad infantil de los menores de cinco años a la mitad o a 70 por mil, aplicándose en cada caso la cifra más baja.
- Eliminación de la desnutrición severa y reducción de 50% en la moderada.
- Matrícula escolar universal para todos los niños en edad escolar primaria.
- Reducción de 50% en la tasa de analfabetismo adulto para 1990, no debiendo ser la tasa de analfabetismo femenino mayor que su equivalente masculino.
- Acceso universal al agua potable.

Una posible medida del realismo de estas metas son los índices de progreso registrados en el pasado por ciertos países.

**Inmunización.** Si los países en desarrollo mantienen sus tasas de progreso, la mayor parte podría alcanzar la inmunización total para sus niños en el año 2000. Las principales excepciones, que requerirían esfuerzos adicionales, son: Nigeria, Mauritania, Mozambique, República Árabe del Yemen, Liberia, Ghana, Costa de Marfil, Papua-Nueva Guinea, Libia y Mongolia. Incluso en estos países sería posible alcanzar la meta, pues las tasas de progreso registradas en el pasado son sólo una medida imperfecta.

En los últimos tiempos se han producido importantes avances en la calidad de las vacunas y la tecnología de vacunación. De otra parte, un mayor número de personas reconoce la importancia de la inmunización, y hay más personal médico capacitado para emprender programas de vacunación. Gracias a estos avances, la cobertura de inmunización infantil aumentó bruscamente de 30% en 1981 a casi 70% en 1988,

salvando cerca de 1.5 millones de vidas anuales para 1988.

No obstante, el problema creciente del SIDA puede tener una incidencia negativa a este respecto, pues es posible que por temor al contagio muchos padres dejen de llevar a sus hijos a vacunar. La solución, bastante sencilla, consiste en tomar las medidas sanitarias pertinentes, utilizar las nuevas jeringas desechables y lanzar campañas informativas de amplia difusión.

**Mortalidad infantil.** La reducción de la tasa de mortalidad infantil en 50% en todos los países es una meta ambiciosa a la luz de los logros alcanzados durante los últimos tres decenios. La tasa de reducción anual requerida para alcanzar esta meta es más alta que la registrada por la mayor parte de los países, sobre todo en África. De acuerdo con las tasas de progreso registradas en estas últimas décadas, 23 países —casi todos con un desarrollo humano bajo— no alcanzarán la meta antes del año 2050.

**Desnutrición.** Una meta importante que permitirá la supervivencia y el desarrollo de los niños durante el próximo decenio es la eliminación de la desnutrición infantil severa y la reducción de la desnutrición moderada en 50% para el año 2000. A fin de alcanzar la meta global, la mayoría de los países tendrá que reducir sus tasas de desnutrición entre 5 y 7 por ciento anual, cifra no demasiado alta y posible de alcanzar mediante políticas y programas nutricionales con objetivos bien definidos. El costo de este tipo de programas suele ser bajo y los resultados muy satisfactorios. Por otra parte, el cumplimiento de algunas de las metas relativas a salud y educación para la década de los noventa contribuirá significativamente a reducir la desnutrición.

**Matrícula escolar primaria.** La más importante de las metas de desarrollo humano para el año 2000 es, tal vez, la de garantizar escolaridad primaria a todos los niños y niñas del mundo. Aunque no se contó con cifras recientes de algunos países en desarrollo, es muy factible que la matrícula escolar primaria universal sea un hecho en el año 2000. Algunos países tendrán que elevar considerablemente sus tasas de escolaridad: Mozambique, Malawi, Ruanda, Haití, Arabia Saudita y Nicaragua. Otros tendrán que combatir descensos recientes: Malí, Somalia, Tanzania y Marruecos. Pero si se cumple la meta de matrícula escolar universal para el año 2000, las tasas de al-

fabetismo crecerán dramáticamente en todo el mundo en desarrollo a comienzos del próximo siglo. Esta inversión en desarrollo humano, la más valiosa de todas, contribuirá a desencadenar las energías de las cuatro quintas partes de la humanidad que viven en países en desarrollo. La Declaración y el Marco de Acción adoptados por la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Montiem, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990, vaticinan un progreso más acelerado en esta área, pues ocupa ahora el primer lugar en el programa de políticas para los noventa.

**Alfabetismo adulto.** La meta global para el año 2000 es reducir 50% las actuales tasas de analfabetismo adulto, acentuando en especial el alfabetismo femenino con miras a eliminar la brecha que existe a este respecto entre los sexos. Algunos países pueden alcanzar la meta en lo concerniente a alfabetismo masculino si mantienen o aceleran un poco el progreso registrado en los últimos años. El verdadero problema está en países muy populosos como la India, Pakistán, Egipto y Sudán que, no obstante sus tasas muy bajas de alfabetismo, tan sólo han asignado sumas modestas al rubro de educación, debido a lo cual el ritmo de expansión del alfabetismo ha sido extremadamente lento en el curso de las últimas tres décadas. El esfuerzo requerido para elevar los índices de alfabetismo femenino es todavía mayor.

**Agua potable.** En comparación con 1980, en la actualidad 700 millones de personas más tienen acceso al agua potable y 480 millones adicionales disponen de condiciones sanitarias elementales; sin embargo, la mayor parte de los habitantes del mundo en desarrollo todavía carece de estas necesidades básicas. Aun así, casi todos los países en desarrollo pueden cumplir la meta de suministrar agua potable para la totalidad de la población en el año 2000, con sólo mantener sus tasas de progreso actuales. No obstante, la inversión de capital debe ir acompañada del desarrollo de recursos humanos, con el fin de garantizar el mantenimiento y la reparación adecuados de la infraestructura, sobre todo en lo que respecta al agua. Además, las inversiones en desarrollo tienen que complementarse con provisiones apropiadas para gastos recurrentes, a fin de financiar el personal técnico requerido, incluidas las brigadas de mantenimiento en pueblos y aldeas. Al estudiar este rubro en la asignación presupuestaria, también es preciso tener en cuenta las tarifas de los usuarios, el financiamiento

comunitario y otros aspectos relacionados con la movilización de recursos.

*Realismo de las metas.* Es muy difícil elevar el realismo de las metas de desarrollo, pues las condiciones y los retos que plantea el desarrollo varían significativamente de un país a otro. Los logros alcanzados en el pasado tan sólo sirven de indicadores aproximados para calcular progresos futuros. Los nuevos avances tecnológicos pueden acelerar el progreso, pero quizá sea necesario cambiar algunos valores sociales para poder cumplir a cabalidad determinados objetivos como, por ejemplo, la elevación de las tasas de alfabetismo femenino. De otro lado, todavía se requiere mucha capacitación individual e institucional para alcanzar metas como la de suministrar agua potable y condiciones sanitarias básicas a la totalidad de la población.

Otra cuestión importante es determinar si realmente habrá los recursos financieros necesarios para llevar a la práctica los programas formulados para alcanzar las metas propuestas.

Hace poco la UNESCO y el PNUD hicieron un cálculo aproximado del costo requerido para cumplir la meta de matrícula escolar primaria universal en el año 2000: 48 000 millones de dólares durante los próximos diez años, o entre 4 000 y 5 000 millones si se utilizan métodos efectivos en relación con los costos. Esta cifra implica que los países tendrán que aumentar sus actuales asignaciones presupuestarias para educación primaria en cerca de 50% durante el período 1985-2000, lo que significa un incremento anual medio de casi 3% (en comparación con 1.7% anual durante el período 1975-1985). No parece un objetivo excesivamente ambicioso; al fin y al cabo, esta cifra equivale a tan sólo dos días de gastos militares en los países industrializados, o a una semana de gastos militares en el Tercer Mundo, o a cerca de 2% del servicio anual de la deuda de los países en desarrollo.

La factibilidad operativa y la credibilidad general de las metas globales de desarrollo humano aumentarán considerablemente si se cumplen cuatro preceptos:

- Mantener reducida la cantidad de metas globales, con el propósito de generar el apoyo político y la acción necesarios para llevarlas a la práctica. La agenda internacio-

nal está de por sí bastante congestionada y el exceso de metas distrae la atención que merecen las políticas que deben seguirse.

- Determinar las implicaciones respecto a recursos humanos y financieros en detalle, país por país, *antes* de fijar cualquier meta global, a fin de garantizar el realismo de las metas.

- Establecer metas diferentes para grupos distintos, de acuerdo con su estado actual de desarrollo humano y a sus tasas de progreso anteriores.

- Que las estrategias nacionales de desarrollo humano sirvan de puente entre la planeación nacional y la fijación de metas globales, pues si no existen planes nacionales de desarrollo las metas globales carecen de sentido.

#### *Planes nacionales de desarrollo humano*

Lo primero que se debe hacer al preparar un plan de desarrollo nacional es un inventario amplio de recursos humanos y capacidades existentes, niveles de salud, educación y nutrición, pobreza absoluta y relativa, niveles de empleo y subempleo y progreso alcanzado en la transición demográfica. Dichó inventario también debe incluir una descripción de las disparidades entre hombres y mujeres, así como de la distribución de servicios sociales entre las áreas urbana y rural y entre grupos de diferentes ingresos. Asimismo, debe comprender los rasgos culturales, las aspiraciones ideológicas y las motivaciones reales de la población.

El segundo paso consiste en identificar prioridades. Las condiciones existentes se deben comparar con los objetivos de acuerdo al plan. Es posible determinar objetivos factibles, bien sea observando lo que ya han logrado otros países en circunstancias más o menos comparables, o utilizando los datos nacionales disponibles para calcular el máximo posible de mejoras en relación con los recursos facilitados.

En tercer lugar es preciso clasificar las prioridades de acuerdo con las preferencias de los individuos. No se puede presumir que dos países con un nivel de desarrollo humano igualmente bajo y la misma escasez de recursos van a otorgarle idéntica im-

portancia a cada componente del desarrollo humano. Desde luego, el adoptar las prioridades del plan de manera que reflejen las prioridades nacionales implica que los países cuentan con mecanismos efectivos para averiguar las preferencias de la gente. La eficacia de dichos mecanismos suele depender del grado de democracia y descentralización de los sistemas políticos y económicos y del fomento del desarrollo participativo.

El cuarto paso consiste en convertir estas prioridades en metas específicas en relación con indicadores primarios, tales como esperanza de vida, alfabetismo y nutrición. Las metas se refinarían de acuerdo con los programas y objetivos para instrumentos de política específicos e indicadores contribuidores, como acceso a servicios educativos y de salud y a agua potable. Un país puede tener como meta un incremento de cinco años en la esperanza de vida (un indicador primario), pero por lo general tendrá que vincular dicha meta a indicadores contribuidores (como la disponibilidad de servicios de salud y calorías) y a instrumentos de política (como inversión en producción de alimentos y en servicios de salud), con el fin de permitirles a los especialistas en planeación transformar los objetivos generales en pautas de acción precisas.

La tarea del especialista en planeación del desarrollo consiste en mejorar al máximo posible un indicador primario con los recursos disponibles o, en otras palabras, lograr un determinado avance en un indicador primario, al más bajo costo de recursos posible. Para ello se requieren conocimientos sobre la relación funcional que existe entre un indicador primario y las distintas medidas que pueden afectarlo, así como conocimientos acerca de la complementariedad entre distintos instrumentos de política, conocimientos que con frecuencia no se tienen.

Los conocimientos actuales sobre la "función de producción" para los distintos componentes del desarrollo son muy rudimentarios. Es obvio que se necesita investigación seria en este campo. Mientras tanto, los planificadores tendrán que seguir cumpliendo sus tareas lo mejor posible, tal vez utilizando conocimientos acumulados en otros países, sobre todo aquellos con una dotación similar de recursos e ingresos, pero con un registro de progreso en desarrollo humano superior al promedio.

El quinto paso en la planeación de desarrollo humano es la equiparación del costo de los programas proyectados con los recursos disponibles. Etiopía (con un ingreso per cápita de 130 dólares y una tasa de ahorro interno de 3%) y el Congo (con 870 dólares y 21%) pertenecen a la misma categoría general de países con un nivel bajo de desarrollo humano. Sin embargo, es muy probable que lo que resulte factible en el Congo no lo sea en Etiopía.

La planeación del desarrollo humano sólo se puede hacer en escala nacional, pero muchos gobiernos del mundo en desarrollo todavía no están plenamente capacitados para emprender este tipo de tareas por sí solos. Los organismos internacionales especializados pueden suministrar la pericia y la ayuda técnica necesarias para formular planes de desarrollo humano a petición de los gobiernos de los países en desarrollo.

### *Financiamiento del desarrollo humano*

En varios países la proporción de gastos gubernamentales destinados a educación y salud disminuyó entre 1972 y 1987. Doblar la proporción actual es un cálculo conservador de lo requerido.

En los ochenta declinó notoriamente la tasa de inversión en varios países africanos y latinoamericanos y es preciso elevarla de manera que alcance, por lo menos, la de los años setenta. En la mayor parte de los países en desarrollo es indispensable aumentar los recursos globales (mediante impuestos especiales, tarifas de usuarios y contribuciones comunitarias). Además se tendrán que reasignar los recursos presupuestarios dentro y entre los distintos sectores, especialmente a partir del presupuesto militar. La comunidad internacional tiene un papel importante que desempeñar en todo esto, comenzando por un retorno a las transferencias positivas netas de recursos a los países en desarrollo.

Numerosos países de África, América Latina, Asia y el Medio Oriente tienen que comenzar por restablecer sus inversiones en salud y educación en los niveles vigentes en la década de los setenta. Cada uno de estos grupos regionales también tendría que elevar la producción de alimentos en por lo menos 3%, lo cual requerirá una tasa de inversión en producción de alimentos constante y estable de más de 3% de

su PNB. También habrá que realizar cuantiosas inversiones en suministro de agua.

En Asia, la tasa actual de inversión global es adecuada en los países de ingresos medios. Salvo en las Filipinas, la tasa de inversión en los principales países de dicho grupo no disminuyó en la década de los ochenta respecto a años anteriores. Algunos países importantes del norte de África y del Medio Oriente sufrieron descensos en sus tasas de inversión. En estos países será preciso volver a elevar la tasa de inversión a fin de permitir la reasignación de recursos para el desarrollo humano.

Los países de América Latina y el Caribe experimentaron las mayores reducciones en el gasto público para salud y educación en la década de los ochenta. Por tanto, tienen que planear un fuerte aumento en gasto público destinado a dichos sectores. Como también es necesario invertir bastante en agricultura, así como en la expansión del suministro de agua en áreas rurales, no podrán alcanzarse las metas regionales de desarrollo humano a menos que aumente considerablemente la disponibilidad general de recursos en América Latina. La cuestión de recursos limitados se encuentra inextricablemente ligada a una resolución satisfactoria de la crisis de la deuda.

### *Recursos adicionales*

- **Impuestos.** Las reformas tributarias, sobre todo la reducción de la evasión fiscal, pueden ser una fuente de recursos adicionales para los sectores sociales. Ghana y Jamaica han aumentado considerablemente sus ingresos fiscales gracias a los esfuerzos realizados para mejorar la recaudación. Otros países han introducido gravámenes especiales para financiar las inversiones sociales. Brasil creó un fondo especial para sus programas de salud, nutrición y educación y de apoyo a pequeños campesinos, financiado por una sobretasa de 0.5% a las ventas y un recargo de 5% en los impuestos sobre utilidades corporativas. Pakistán gravó con una sobretasa *Igra* (de alfabetismo) de 5% a sus importaciones, para financiar proyectos educativos de alta prioridad. También pueden gravarse adicionalmente los artículos de lujo y los productos dañinos para la salud, tales como cigarrillos y alcohol.

- **Tarifas discriminatorias de usuarios.** Los gobiernos también recurren cada vez más a las tarifas discriminatorias de usuarios, como fuente de recursos. Las tarifas

indiscriminadas pueden reducir severamente la participación de los pobres en el desarrollo, por ejemplo, afectando la asistencia escolar de niños de familias de bajos ingresos, las cuales responden más a los precios que las familias más pudientes. En algunos países francoparlantes de África, las matrículas de las escuelas primarias oscilan entre 7 y 15 por ciento del ingreso medio anual de un habitante de estos países pobres. También se ha comprobado que las tarifas de usuarios en el sector salud disminuyen la utilización de este tipo de servicios por parte de los más pobres, lo cual afecta principalmente los servicios preventivos.

Al mismo tiempo, en varios países en desarrollo la participación de las inversiones privadas en salud en relación con el total es bastante alta: 31% en Brasil (1981), 41% en Jordania (1982), 50% en Zambia (1981) y 70% en Tailandia (1979). De igual modo, la participación de la matrícula escolar secundaria privada en los países en desarrollo también es elevada: 41% en Tanzania, 54% en Burkina Faso y 60% en Kenia.

El sistema de tarifas de usuarios enfocado hacia los pobres debe tener dos objetivos. El primero consiste en iniciar mejoras visibles en los servicios sociales, a fin de reforzar la voluntad de los más pudientes de pagar los servicios. El segundo en asegurarse de que los sectores más pobres de la sociedad no paguen sino tarifas nominales, sobre todo en lo que respecta a educación primaria y servicios básicos de salud. En Singapur, un plan de seguros médicos ha facilitado la aceptación de tarifas de usuarios más altas por parte de los sectores más ricos de la sociedad. Y, en la República de Corea, el sistema de tarifas de usuarios demuestra que sí es posible proteger a los grupos de bajos ingresos y, al propio tiempo, funcionar eficientemente.

- **Contribuciones comunitarias voluntarias.** En una cantidad alarmante de países en desarrollo, los servicios de salud y educación y otras infraestructuras físicas se están deteriorando rápidamente por falta de mantenimiento y reparaciones, reflejo de la escasez de recursos presupuestarios. Los maestros abandonan sus cargos debido al descenso en sus salarios o a la irregularidad de los pagos. El personal de salud tiene que trabajar sin medicinas y otros implementos. Para combatir esta tendencia, los funcionarios gubernamentales (muchas veces con la contribución de donantes extranjeros) es-

tán acudiendo a la población local en busca de ayuda voluntaria para asegurar la prestación de los servicios.

La experiencia con estos planes de autoayuda ha tenido resultados mixtos. A veces han funcionado bien sin generar desigualdades, como en Senegal. En esos casos, como en muchas de las escuelas *Harabee* de Kenia, han creado instituciones de segunda categoría, perpetuando con ello las desigualdades. Por tanto, es preciso tener gran cuidado al formular planes de autofinanciamiento comunitario.

*Reasignación de recursos presupuestarios en los sectores.* A menudo, los países con un desarrollo humano exitoso han restructurado las inversiones gubernamentales dentro de un mismo sector, trasladándolas de objetivos de baja prioridad a otros de alta prioridad (por ejemplo, de servicios de salud curativos a servicios preventivos, o de educación terciaria a educación primaria). Al mismo tiempo, han podido mantener las inversiones en áreas de más baja prioridad mediante la búsqueda de nuevas formas de financiamiento como, por ejemplo, planes crediticios para educación terciaria y opciones de seguros médicos para servicios de salud de nivel más alto.

Con el objeto de mantener un equilibrio apropiado entre el progreso económico y el social, las inversiones sociales suelen precisar de entre 25 y 30 por ciento del total de asignaciones para fines de desarrollo. En países con un fuerte legado de negligencia frente a los seres humanos, es posible que las asignaciones para sectores sociales deban ser aún mayores.

Existen numerosos ejemplos de desequilibrios cruciales en materia de inversión social:

- Muchos países registran altas tasas de deserción en escuelas primarias, a veces superiores a 70%. Por tanto, podría ser muy provechoso invertir en programas que ayuden a retener a los niños en las escuelas, por ejemplo, ofreciendo almuerzos gratuitos en los centros docentes u organizando nuevas escuelas para los que deseen retornar al estudio, como se hizo en la India.

- La mayoría de los países en desarrollo invierten muy poco en educación técnica (en muchos países la matrícula escolar secundaria técnica representa menos de

2% de la correspondiente a secundaria), por lo cual suelen graduar a grandes cantidades de personas con conocimientos generales cuyas aptitudes no encuentran suficiente demanda.

- El desequilibrio entre oferta y demanda en ciertas áreas del trabajo calificado genera niveles de desempleo considerables entre personas con estudios, incluso cuando hay escasez de conocimientos especializados.

- La educación primaria suele recibir financiamiento público proporcionalmente menor que el obtenido por la educación superior y universitaria, que en muchos casos podría autofinanciarse más.

- Muchos sistemas de salud carecen de paramédicos suficientes (sobre todo enfermeras), circunstancia que obliga a los médicos a realizar funciones correspondientes a su personal de apoyo.

La eficiencia de la inversión social se puede mejorar considerablemente identificando este tipo de desequilibrios y tomando medidas para corregirlos.

*Reordenamiento intersectorial de prioridades presupuestarias.* Numerosos países invierten una fuerte proporción de sus presupuestos en defensa, lo cual ofrece un excelente potencial para trasladar recursos a los sectores sociales. También hay otras posibilidades para efectuar reasignaciones intersectoriales. Es posible reducir los gastos en paraestatales ineficientes, privatizar algunas actividades gubernamentales y mejorar la eficiencia de los gastos en programas de desarrollo. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que no pueden desviarse aquellos recursos requeridos para el mantenimiento de la infraestructura económica indispensable para un crecimiento sostenido. De otra parte, las negociaciones exitosas sobre reducción de la deuda liberarían parte de la enorme cantidad de recursos utilizados para pagar intereses, los cuales podrían destinarse a los sectores sociales.

El rápido incremento que han experimentado los gastos militares en el Tercer Mundo durante los últimos tres decenios es uno de los hechos más alarmantes ocurridos en este período, así como uno de los menos conocidos. La tendencia persistió in-

cluso en los años ochenta, no obstante el débil crecimiento económico de muchos países en desarrollo y pese a los severos recortes sufridos por los presupuestos para educación y salud.

En el curso de los últimos 25 años, los gastos militares de los países en desarrollo crecieron 7.5% anual, ritmo mucho más acelerado que el registrado por los países industrializados. Su total de gastos se multiplicó casi siete veces —de 24 000 millones de dólares en 1960 a 160 000 millones en 1986—, en comparación con un aumento del doble en los países industrializados. La participación de los países en desarrollo en el gasto militar global ascendió de 7 a 19 por ciento en 1986.

Mientras los países industrializados redujeron la proporción del PNB asignada al presupuesto militar, de 6.3% en 1960 a 5.4% en 1986, los países del Tercer Mundo la elevaron de 4.2% en 1960 a 5.5% en 1986. Lo más asombroso es que los países menos desarrollados casi doblaron el porcentaje de su PNB invertido en gastos militares, de 2.1 a 3.8 por ciento.

El ingreso per cápita promedio de los países en desarrollo corresponde apenas a 6% de aquél del mundo industrializado. Y, según niveles de PNB per cápita, correspondientes a 1985, los costos militares anuales representaron casi 160 millones de años-hombre en el Tercer Mundo, o sea, tres veces la carga militar equivalente de los países industrializados. Es obvio que la pobreza de los pueblos del mundo en desarrollo no ha restringido para nada la opulencia de sus ejércitos.

En los países en desarrollo los gastos militares superan las inversiones combinadas en los sectores de educación y salud, en comparación con un poco más de la mitad en el mundo industrializado. Más de 25 países en desarrollo gastan más en el sector militar que en educación y salud —a veces más del doble—, tienen muchísimos más soldados que maestros e invierten cerca de 6% o más de su PNB en defensa. En el Tercer Mundo hay ocho veces más soldados que médicos.

Se calcula que el total de gastos militares en el Tercer Mundo se aproxima a los 200 000 millones de dólares. Si persisten las tendencias de los últimos decenios, crecería entre 15 000 y 20 000 millones anua-

les durante los noventa. Por tanto, cualquier reversión de la tendencia liberaría recursos considerables para emprender programas sociales esenciales.

Si se quiere acomodar los programas de desarrollo más liberalmente dentro de los presupuestos futuros, hay cuatro acciones específicas mediante las cuales la comunidad internacional puede contribuir:

- La relación de gastos militares y sociales debe aceptarse cada vez más como uno de los criterios para la concesión de ayuda externa.

- Deben negociarse topes, no sólo para deudas de desarrollo, sino también para endeudamiento militar.

- Es preciso desalentar el envío de armas a los países en desarrollo, sobre todo ahora que las presiones para hacerlo probablemente se intensificarán cuando las industrias de defensa experimenten importantes reducciones en la producción durante los años noventa.

- Se debe urgir a las grandes potencias a que fomenten el desarrollo pacífico en el Tercer Mundo, moderando las tensiones regionales (sobre todo en el sur de África y en el Medio Oriente) y propiciando la seguridad global y la justicia económica.

También es preciso señalar la responsabilidad que le compete a los países industrializados y a otros grandes exportadores de armas por el incremento en los gastos militares del Tercer Mundo. Numerosos países en desarrollo han hecho las veces de campos de batalla propicios en donde se dirimen las rivalidades de la guerra fría entre las superpotencias. Para hacerse una idea de la magnitud de todo esto, el presupuesto militar de una sola superpotencia excede hoy en día en 50% los gastos militares combinados de todo el Tercer Mundo.

### *Condiciones externas para el desarrollo humano*

Si bien la batalla por el desarrollo humano se debe librar en los países en desarrollo, puede ser de inmensa ayuda un entorno externo favorable. Durante los años ochenta, dicho entorno fue todo menos favorable. La transferencia neta de recursos

a los países en desarrollo se volvió negativa: pasó de un flujo positivo de casi 43 000 millones de dólares en 1981 a uno negativo de casi 33 000 millones en 1988. Los precios de los productos primarios han alcanzado su punto más bajo desde la gran depresión de los años treinta. El endeudamiento externo de los países en desarrollo supera 1.3 billones de dólares y en la actualidad se requieren casi 200 000 millones anuales para atender el servicio de las deudas. Los países en desarrollo nunca antes habían tenido que afrontar circunstancias externas tan difíciles como las que imperaron durante la década de los ochenta, y ello ha sido una causa importante de los reveses sufridos por el desarrollo humano en este decenio.

Una de las tareas apremiantes que debe acometer la comunidad internacional en los noventa es restaurar un entorno externo favorable. Asimismo, deberá ayudar en el cumplimiento de objetivos humanos esenciales. Como prioridad principal, se debe retornar a la transferencia neta positiva de recursos a los países en desarrollo, lo cual sólo será posible si se encuentra una solución satisfactoria para la crisis de la deuda. En esencia, el problema radica en que no hay solución exenta de costos. Si de verdad se quiere aliviar significativamente la carga de la deuda de los países en desarrollo, los gobiernos o los bancos comerciales de las naciones ricas tendrán que sufragar los costos.

Este callejón sin salida ha persuadido a numerosos analistas sobre la conveniencia de crear una nueva entidad de refinanciamiento de deuda bajo los auspicios del FMI, el Banco Mundial, o ambos. Tal entidad podría financiarse mediante una nueva creación de derechos especiales de giro, si Estados Unidos reduce o elimina sus déficit comercial y presupuestario. Así, el costo de refinanciar la deuda de los países en desarrollo se transferiría imperceptiblemente a la comunidad mundial en su totalidad.

Una nueva entidad internacional de refinanciamiento de deuda, como la descrita, sería un progreso significativo en comparación con la confusión que impera en la actualidad. La entidad podría asignar recursos financieros limitados con mayor precisión, a fin de reducir la deuda al máximo posible. Podría ayudar a fomentar el establecimiento de reglas internacionales de aceptación general para remplazar el proceso *ad hoc* esporádico, complicado y con

frecuencia injusto que se utiliza hoy en día. Y, sobre todo, una aproximación internacional concertada contribuiría a promover la idea de que la solución de la crisis de la deuda es una responsabilidad compartida que, de tener éxito, beneficiaría al mundo entero.

También se necesita una acción internacional concertada en el ámbito del comercio mundial. Las presiones proteccionistas han seguido acentuándose durante los primeros tres años siguientes a la Ronda de Uruguay de negociaciones sobre comercio multilateral. Igualmente, se observa una tendencia hacia la conformación de bloques comerciales regionales: la Comunidad Europea, en 1992; el acuerdo bilateral de comercio suscrito entre Estados Unidos y Canadá, y el bloque comercial de la Cuenca del Pacífico, organizado en torno a Japón. Si no se protegen los intereses comerciales de los países en desarrollo mediante negociaciones cuidadosas, existe un riesgo real de que éstos se vean marginados, sobre todo los menos desarrollados.

Ya se ha avanzado considerablemente en la Ronda de Uruguay en lo concerniente a servicios, productos tropicales y el funcionamiento del sistema del GATT. Entre las cuestiones por resolver están: la agricultura y el interrogante de si la Comunidad Europea aceptará un compromiso con delimitación de tiempo para proceder a una liberación aunque sea parcial; los textiles y el interrogante de si las economías de mercado desarrolladas aceptarán un compromiso con delimitación de tiempo para retornar a las reglas arancelarias y los tratamientos de nación más favorecida; garantías en cuanto a si su cubrimiento va a ser selectivo o universal y cuál ha de ser el papel de la supervisión multilateral; y los derechos de propiedad intelectual, en cuanto a si las negociaciones van a ser de amplio alcance o se confinarán a temas comerciales.

Se ha comprobado una reducción constante en la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) asignada a educación, salud, nutrición y planificación familiar, de más de 17% del total de AOD en 1978-1979, a menos de 15% en 1988. Esta tendencia tendrá que revertirse. No basta con sugerir que los recursos son sustituibles. Los fondos externos financian una parte considerable de las inversiones en desarrollo de numerosos países y el destino específico de los mismos reviste importancia crucial. Las consideraciones de los donantes también contribu-



yen a persuadir a ministros de finanzas reticentes a que destinen una mayor proporción de los recursos internos a erogaciones sociales, lo cual exige grandes gastos recurrentes.

En segundo lugar, los donantes pueden contribuir a formular y aplicar estrategias de desarrollo humano para la década de los noventa mediante el ofrecimiento de nuevas condiciones de cooperación. Podrían conceder ayuda explícita para tal fin, por ejemplo, especificando que los programas de desarrollo humano deben ser los últimos (no los primeros) en restringirse durante un período de ajuste, o estableciendo muy claramente que la asistencia externa disminuiría en caso de que los gastos militares de un país excedieran el monto de sus inversiones sociales.

Como tercer punto se debe examinar minuciosamente la asistencia técnica, con el fin de asegurarse de que en efecto fortalezca las capacidades humanas y las instituciones de los países en desarrollo. La experiencia no es muy alentadora. África recibe en la actualidad 4 000 millones de dólares anuales en asistencia técnica (aproximadamente 7 dólares por persona). Sin embargo, en esta región del globo el progreso en materia de desarrollo humano y fortalecimiento de capacidades nacionales ha sido muy lento. Por ejemplo, Tanzania está recibiendo una suma anual de cerca de 300 millones de dólares en asistencia técnica. Gran parte de dicho monto se emplea en salarios y viajes de expertos extranjeros (mientras que el presupuesto nacional total para pago de funcionarios públicos es de 100 millones).

Para concluir, es preciso considerar muy seriamente el cambiante equilibrio demográfico mundial. Se calcula que la población de los países en desarrollo, 69% del total mundial en 1960, representará 84% del total en el año 2025, mientras que la proporción correspondiente a las naciones industrializadas disminuirá de 31 a 16 por ciento. Si las generaciones futuras del mundo en desarrollo no pueden mejorar sus condiciones mediante un acceso liberal a la asistencia y el comercio internacionales, ¿no habrá acaso un impulso todavía más fuerte para migrar en busca de oportunidades económicas? En un mundo de personas instruidas, de fácil acceso a los medios de comunicación y movimientos de libertad humana empeñados en derribar las barreras internacionales, ¿qué podría conte-

ner una nueva oleada de migración internacional? La solución está en permitir a los países en desarrollo mejorar sus opciones humanas, de manera que su gente no tenga que buscar oportunidades en el exterior, motivada por la desesperación y las privaciones.

### *Estrategias de desarrollo humano*

*Opciones informadas de política.* El desarrollo humano precisa de información seleccionada acerca del desarrollo, tanto por parte de los responsables de política como del público en general. Estas opciones dependen de la recolección de datos y el análisis de políticas de mejor y más amplio alcance.

En todos los países en desarrollo se deben fortalecer considerablemente los sistemas actuales de estadísticas sociales para ampliar su cobertura y mejorar su confiabilidad y el desglose de la información, sobre todo por sexo, grupos de ingresos y áreas geográficas. Este fortalecimiento también debe servir para mejorar la velocidad, la regularidad y la oportunidad de la recolección, el análisis y la difusión de la información para beneficio de los interesados.

La información acerca del comportamiento poblacional a un micronivel tiene que complementarse mediante datos sobre la forma como las políticas macroeconómicas afectan la vida de las personas. La pobreza tiene un alto precio, sobre todo en términos de potencial humano desperdiciado y productividad perdida. La discriminación en contra de las mujeres también tiene un elevado costo, al igual que la degradación ambiental. El señalamiento explícito de estos altos costos puede contribuir a conformar la voluntad política necesaria para superar el actual limitado interés en expandir el ingreso, así como la concentración en objetivos a más corto plazo.

*Objetivos específicos para formular políticas y programas sociales.* Los países pueden economizar recursos presupuestarios escasos y aumentar la eficacia de los programas de desarrollo humano adaptándolos a las necesidades e intereses específicos de la población. Es muy importante fijar los objetivos específicos en países con bajos niveles de ingreso y una distribución bastante desigual del mismo. Las intervenciones con objetivos específicos suelen adoptar una de

las dos modalidades o una combinación de ambas. Algunas intervenciones tratan de ser *inclusivas*: buscan el cubrimiento más amplio posible de los beneficiarios identificados dentro del marco de un presupuesto determinado. Otras intervenciones tratan de ser *exclusivas*: limitan el acceso a los beneficios a un segmento bien definido de la población.

La determinación de objetivos específicos casi siempre se ha aplicado con bastante éxito en programas de nutrición y de subsidios de alimentos. En Tamil Nadu, India, existe un programa de alimentación que cubre a más de 17 millones de personas. Todos los niños entre seis meses y tres años son pesados en un centro de salud comunitario o en la casa de sus padres. A quienes se les encuentra bajos de peso, se les suministra alimentación complementaria durante 90 días. Si su estado no mejora en ese lapso, se les incluye en un programa de salud. Así, el programa de Tamil Nadu está abierto a todos los niños. Sin embargo, con el sistema de control de peso concentra su atención en los más necesitados. El examen de todos los infantes pertenecientes al grupo de edad definido, que exige una gran cantidad de personal, ha contribuido considerablemente al éxito del programa. En Botswana, la experiencia ha tenido resultados opuestos. La carencia de personal técnicamente calificado, que implicaba exámenes deficientes, permitía que muchos niños saludables se beneficiaran del programa de alimentación del Gobierno.

Estas experiencias y otras semejantes enseñan que la determinación de objetivos muy bien definidos funciona si existe la capacidad técnica y administrativa requerida. De lo contrario, es preferible que la fijación de objetivos sea más amplia.

En lo que respecta a los subsidios de alimentos, en ocasiones la definición precisa de objetivos ha limitado los beneficiarios a ciertos grupos de ingreso (mediante libretas de racionamiento o cupones para comestibles), y a veces ha subvencionado los productos básicos que más consumen los segmentos pobres de la sociedad (mandioca, sorgo y algunas legumbres).

Por lo general, los programas con objetivos precisos han absorbido entre 1 y 10 por ciento de los gastos gubernamentales totales o entre 0.2 y 2 por ciento del PNB. Un estudio cuidadoso de los diversos pro-

gramas con objetivos específicos y de las experiencias de distintos países sugiere seis grandes pautas:

- La definición de objetivos para intervenciones gubernamentales, en particular las concernientes a subsidios de alimentos, debe equilibrar con sumo cuidado la factibilidad económica y política del programa.

- En vista de la impotencia y la vulnerabilidad de los pobres, la satisfacción de sus intereses puede requerir la participación de algunos grupos menos pobres pero con mayor capacidad para hacerse sentir desde el punto de vista político.

- Las modalidades seleccionadas para determinar objetivos deben concordar con las capacidades administrativas del país. Los programas con objetivos muy definidos, por lo general más difíciles de manejar, pueden terminar siendo más costosos que los programas con objetivos más amplios.

- Cuando la población pobre se concentra en un área particular, a veces resulta factible definir objetivos con base en criterios geográficos.

- En muchos casos, la utilización de varios métodos para definir objetivos —criterios geográficos combinados con subsidios o alimentos básicos o con control de peso para intervenciones nutricionales— ha sido muy efectiva.

- La definición de objetivos se debe utilizar para sacar a los beneficiarios de los grupos-objetivo, a fin de evitar la dependencia de las intervenciones gubernamentales. Las intervenciones en materia de nutrición y subsidios de alimentos han de combinarse con programas de generación de ingresos y proyectos de incentivos para propiciar la renuncia a derechos, sobre todo dirigidos a beneficiarios que no tienen necesidades de este tipo pero sí influencia política.

*Selección de tecnología económica.* Como los recursos financieros suelen ser bastante limitados, los expertos en planeación deben concentrarse en las tareas prioritarias y encontrar los métodos más económicos a fin de alcanzar sus objetivos sociales. Mientras mejor sea la relación costo-eficacia de los programas de desarrollo humano, mayor presión sentirán los dirigentes políticos y los ministros de finanzas para suministrar los recursos requeridos y mejores se-

rán los resultados obtenidos por cada unidad de recursos.

El reciente resurgimiento del interés en torno a tecnologías con adecuadas relaciones costo-eficacia, no sólo se debe a la crisis financiera de la década de los ochenta, sino también a la comprobación de que, en muchos casos, la tecnología de bajo costo es, además de más barata, mejor. Existen ejemplos de este tipo de tecnologías en todos los sectores: rehidratación oral y alimentación con leche materna, estufas mejoradas de menor consumo de leña o técnicas de cultivo con lluvia.

El tema de las tecnologías apropiadas está ligado a la preocupación creciente que manifiestan los gobiernos respecto a la utilización de insumos locales para el desarrollo, equipos, provisiones y habilidades. Varios países han avanzado en el desarrollo de su capacidad interna en cuanto a producción farmacéutica, como, por ejemplo, Argentina, Brasil, México, la República de Corea, la India y Egipto.

### Conclusiones

Primero que todo, dada la importancia derivada, pero permanente, de los bienes y servicios en la expansión de las opciones humanas, los países deben ampliar la base de productos primarios para alcanzar una prosperidad nacional. Pero, ¿cómo puede el crecimiento económico promover el desarrollo humano? El vínculo no es automático. Proviene de una acción pública deliberada y eficaz que permita a las personas participar en el proceso de desarrollo y beneficiarse de él, desarrollar sus capacidades individuales y darles un uso lo más creativo y productivo posible.

En segundo lugar, con gran frecuencia se necesita la acción pública para la prestación de servicios sociales y para garantizar el acceso a ellos de toda la población. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a servicios educativos y de salud, incluidos el suministro de agua y la higiene. Es posible que también se necesite la intervención pública para alcanzar una distribución de alimentos y vivienda en aquellos casos en que la distribución de ingresos se inclina hacia unos pocos y a la inmensa mayoría se le niega la satisfacción de sus necesidades esenciales. Una de las principales tareas del Gobierno es la de corregir la distribución de ingresos y activos mediante trans-

ferencias de ingresos y una distribución amplia de bienes públicos en beneficio del desarrollo humano. No obstante, deben evitarse las situaciones en que los más poderosos acaparan una parte desproporcionada de los servicios sociales públicos. La distribución de servicios sociales no debe ser neutral con respecto a los grupos de ingreso. Las transferencias de ingresos con objetivos bien definidos pueden servir para ayudar a los beneficiarios más pobres.

En tercer lugar, el potencial humano se desperdiciará a menos que se desarrolle y utilice. El desarrollo económico debe generar un ambiente apropiado para aprovechar los talentos humanos. Debe equiparar las destrezas humanas que precisa la sociedad con las habilidades humanas en proceso de desarrollo. Pero la producción nacional también se debe expandir para aprovechar el potencial humano. Una de las lecciones del desarrollo es que la utilización de los mercados —sin una plétora de controles ineficientes— suele crear un ambiente propicio para el aprovechamiento de talentos y potenciales individuales. Sin embargo, incluso con incentivos eficientes y una expansión general rápida habrá personas que, por una u otra razón, tal vez no puedan devengar un mínimo de ingresos satisfactorios, tener un mínimo de nutrición adecuada o adquirir un mínimo de educación apropiada. Por tanto, se requerirán garantías de apoyo público y mecanismos de seguridad social adecuados. Además, quienes padecen de una situación crónica de pobreza y privaciones, han de llevarse a un umbral de desarrollo humano que permita su incorporación a la corriente central del crecimiento económico. Pero, una vez cumplidas estas funciones, los gobiernos deben hacerse a un lado, porque el mejor vehículo para la utilización productiva de las capacidades humanas es la libertad de participar en el mercado de acuerdo con los talentos y las preferencias personales.

La libertad es, por tanto, el componente más importante de las estrategias de desarrollo humano. Los individuos deben ser libres de participar activamente en la vida económica y política, determinando prioridades de desarrollo, formulando políticas, llevando proyectos a la práctica y escogiendo la forma de gobierno, a fin de influir en su entorno cultural. Esta libertad impide que los objetivos sociales se conviertan en estrategias mecánicas en manos de gobiernos paternalistas. Si el desarrollo humano es la caparazón externa, la libertad es su más valiosa perla. □