

Resumen

La ausencia de compromiso político, y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre.

Esta es la conclusión principal de *Desarrollo Humano: Informe 1991*. Este Informe trata sobre la financiación del desarrollo humano y se basa principalmente en la convicción de que existe un enorme potencial para reestructurar los presupuestos nacionales y la ayuda internacional en favor del desarrollo humano. El Informe concluye que se ha dado una mala orientación al uso de gran parte de los recursos actuales y que éstos resultan ineficientes. Si se establecen correctamente las prioridades, habrá más dinero disponible para promover el progreso humano acelerado.

El concepto del desarrollo humano, presentado en el primero de estos Informes en 1990, estableció que el objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo. Una de ellas es el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y a la salud, y a un entorno físico limpio y seguro. A cada individuo debe dársele también la oportunidad de participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar de la libertad humana, económica y política.

Las prioridades de las personas no están determinadas para siempre; cambian con el tiempo, a medida que las circunstancias y las aspiraciones varían, y todas deben tenerse en cuenta en su conjunto para evitar que se favorezca una sola de ellas a expensas de otra. Muchos diseñadores de políticas suelen concentrarse en una sola dimensión la del ingreso; esto, en el mejor de los casos, es una simplificación extrema y, en el peor, una enorme distorsión de la realidad.

Los hombres, las mujeres y los niños deben ser el centro de atención y a su alrededor debe forjarse el desarrollo. No se puede permitir que ellos se forjen alrededor del desarrollo. Además, el desarrollo ha de ser participativo; con tal fin, los individuos deben tener la oportunidad de invertir en el desarrollo de sus capacidades, en su salud, su educación y su aprendizaje. También se les debe dar la oportunidad de usar sus capacidades, de participar a fondo en todos los aspectos de la vida y de expresarse libre y creativamente.

Así concebido, el desarrollo ayudará a mejorar el espacio individual y social de cada cual. Sin embargo, dos condiciones deben cumplirse para que esto se realice. La primera es que la esencia de la sociedad no sea la satisfacción irrestricta de las decisiones de cada individuo, sino el respeto del potencial, las posibilidades, las necesidades y los intereses de todos sus miembros. La segunda es que las opciones de la generación actual no se mejoren en detrimento de las opciones de generaciones futuras. En otras palabras, el desarrollo debe ser sostenible.

El primer *Informe de Desarrollo Humano* señalaba con énfasis la posibilidad del desarrollo humano, basándose en el progreso alcanzado durante las tres últimas décadas. A juzgar por indicadores básicos como la esperanza de vida y el alfabetismo adulto, el desarrollo ha tenido éxito. La esperanza de vida promedio en los países en desarrollo se incrementó en 16 años y el alfabetismo adulto, en el 40%. Es cierto que una cuarta parte de la población del mundo en desarrollo aún carece de muchas de las necesidades básicas. Pero si las prioridades de desarrollo se establecen adecuadamente y si el compromiso político va acompañado de acción, será posible alcanzar los objetivos.

El desarrollo humano requiere del crecimiento económico, puesto que sin éste no es posible lograr ningún mejoramiento sostenido del bienestar humano. No obstante, el solo crecimiento no es suficiente para el desarrollo humano. Las altas tasas de crecimiento no se traducen automáticamente en niveles más altos de desarrollo humano, y se requiere una firme acción, basada en políticas sólidas, para forjar un vínculo más estrecho entre el crecimiento económico y el desarrollo humano.

Así como el crecimiento económico es necesario para el desarrollo humano, este último es un factor crítico del crecimiento económico.

Este vínculo mutuo debe ser el núcleo de cualquier acción que se emprenda en tal sentido.

El Informe 1990 planteaba que los países en desarrollo poseen los recursos necesarios para alcanzar muchos de sus objetivos de desarrollo. El presente informe avanza un paso más en el debate y señala que es posible reestructurar los presupuestos nacionales y la ayuda extranjera con el fin de satisfacer las necesidades del hombre.

Estas necesidades siguen siendo sustanciales, en particular en los países en desarrollo, según se deduce del análisis del estado del desarrollo humano realizado este año:

- **Pobreza.** Más de 1.000 millones de personas viven en condiciones de absoluta pobreza.
- **Nutrición.** De unos 180 millones de niños, uno de cada tres sufre de una grave desnutrición.

- **Salud.** Mil quinientos millones de personas carecen de atención médica básica. Cerca de tres millones de niños mueren anualmente como consecuencia de enfermedades inmunológicas. Cerca de medio de millón de mujeres muere cada año por causas relacionadas con el embarazo y el parto.
- **Educación.** Aproximadamente 1.000 millones de adultos no saben leer o escribir. Más de 100 millones de niños en edad escolar no asisten a la escuela.
- **Disparidad entre los sexos.** Sigue habiendo una gran disparidad entre hombres y mujeres. El alfabetismo femenino es apenas las dos terceras partes del masculino, y las tasas de matrícula escolar femenina apenas superan la mitad de la masculina. Además, el trabajo de las mujeres todavía no se valora en su justa medida ni se remunera como es debido. En todas las regiones en desarrollo se viven estos mismos problemas, pero los más urgentes parecen diferir de una región a otra. En América Latina, en el sur de Asia y en los estados árabes, la pobreza se incrementa debido a la distribución tan desigual de los ingresos. En América Latina, el servicio de la deuda externa reduce considerablemente los recursos disponibles para el desarrollo humano. En África, casi las dos terceras partes de la población carecen de acceso a agua potable, y menos de la mitad de los niños asisten a la escuela primaria. El problema de la pobreza absoluta se concentra cada vez más en África. Incluso en Asia Oriental y Sur-Oriental, donde el crecimiento económico global ha sido rápido, la mitad de los habitantes todavía no tiene acceso a agua potable ni a los servicios médicos básicos.

En los países industriales del Norte, el ingreso promedio es mucho más elevado que en el Sur y casi todo el mundo tiene acceso a los servicios sociales básicos, pero aún no han desaparecido la miseria y las privaciones del hombre. En efecto, los análisis sobre los países industriales y los países en desarrollo arrojan diversos resultados similares en unos y otros, aunque el alcance y el carácter de las privaciones son diferentes:

- **Pobreza.** Más de 100 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza en las economías de mercados industriales. Si se incluyen la Unión Soviética y Europa del Este, esta cifra asciende a por lo menos 200 millones.
- **Desempleo.** En 10 países industriales, la tasa de desempleo oscila entre el 6% y el 10%, y en otros tres supera el 10%.
- **Disparidad entre los sexos.** Los salarios de las mujeres, en promedio, son sólo las dos terceras partes de los masculinos, y la representación parlamentaria femenina no es sino una séptima parte de la masculina.
- **Estructura social.** En muchos países industriales, la estructura social sigue descomponiéndose rápidamente. Desaparecen las antiguas normas

culturales y sociales y nada coherente las reemplaza. El resultado, desafortunadamente frecuente, es el aislamiento y la enajenación. Se han registrado altas tasas de drogadicción, carencia de vivienda, suicidio, divorcio y familias monoparentales.

El desarrollo humano es una preocupación unificadora, tanto para los países en desarrollo como para los industriales. También lo es la preocupación por un desarrollo sostenible. Cada generación debe responder a las necesidades actuales sin incurrir en deudas que no puede pagar: deudas financieras, al contraer excesivos préstamos; deudas sociales, al no invertir en las personas; deudas demográficas, al permitir un crecimiento incontrolado de la población; y deudas ambientales, al agotar los recursos naturales.

En el informe del año pasado se introdujo el índice de desarrollo humano (IDH), una medida estadística del desarrollo humano más realista que el simple producto nacional bruto (PNB) per cápita. En el IDH se combinan el ingreso, la esperanza de vida y el alfabetismo para suministrar una cifra y una clasificación globales.

Este año, el IDH se ha perfeccionado para ampliar el concepto original en las siguientes áreas:

- *Una nueva clasificación del IDH.* Se da una medida más amplia del conocimiento, no sólo de acuerdo con el alfabetismo adulto sino también en función de los años de escolaridad. Antes se consideraba que el ingreso por encima de la línea de pobreza no aportaba ninguna contribución y se le asignaba una importancia cero; ahora se le asigna una importancia progresivamente decreciente.

El IDH modificado condujo a muchas conclusiones interesantes. Entre los países industriales, Japón sigue gozando de la clasificación más alta y Rumania está en el último lugar. Entre los países en desarrollo, Barbados encabeza la clasificación del IDH, y Sierra Leona ocupa el último lugar.

En la clasificación según el índice de desarrollo humano, 26 países se encuentran 20 o más puestos por debajo según el ingreso per cápita, lo cual significa que podría mejorar considerablemente sus niveles de desarrollo humano si utilizaran con más inteligencia sus ingresos nacionales.

- *Disparidades entre los sexos.* Se elaboraron índices de desarrollo humano femenino y masculino en los 30 países para los cuales se obtuvo información suficiente. Estos IDH separados muestran que existen grandes disparidades entre los sexos en la mayoría de los países en desarrollo. En Kenia, el IDH femenino es apenas la mitad del IDH masculino. En los países industriales, las disparidades entre los sexos se han reducido (en particular en la educación básica) pero siguen siendo notorias en la educación terciaria, en la participación en la fuerza laboral y en las es-

calas salariales. En Japón, la participación de las mujeres en el ingreso nacional es sólo el 26% de la de los hombres.

El IDH de acuerdo a los sexos, desarrollado sobre la base de los IDH femenino y masculino, confirma hallazgos anteriores. La discriminación de los sexos es un problema mundial que se presenta con más agudeza en aquellos lugares donde los recursos son escasos –en los países en desarrollo más pobres–. No obstante, aún en países como Japón y Suiza los valores del IDH descienden considerablemente cuando se toman en cuenta las disparidades entre los sexos.

- *Distribución del ingreso.* En los países donde la brecha entre ricos y pobres es muy amplia, los promedios nacionales son engañosos. Por lo tanto, se elaboraron estimaciones del IDH en función de la distribución del ingreso para 53 países. Estas estimaciones indican que los logros en el desarrollo humano pierden gran parte de su valor cuando no se comparten equitativamente. Cuando se ajustan respecto a la distribución del ingreso, los IDH se reducen en más del 10% en varios países incluidos Nepal, Brasil y Costa de Marfil y en más del 5% en la quinta parte de los países.
- *Progreso humano.* Una medición de los cambios en el desarrollo humano a través del tiempo (entre 1970 y 1985) reflejó que muchos de los países menos desarrollados en África lograron buenos progresos durante el mismo período 1970-85, incluso cuando registraban tasas bajas o negativas del crecimiento del PNB per cápita.
- *Libertad humana.* Se presenta un índice de libertad humana (ILH) para 88 países. Aunque la investigación a este respecto aún no ha terminado, ya puede sacarse una primera conclusión tentativa: los altos niveles de desarrollo humano tienden a lograrse dentro del marco de altos niveles de libertad humana.

Hay signos prometedores de que el progreso continúa: casi la mitad de los países (14 de 38) que se clasificaban en los rangos bajos de la libertad humana a mediados de los ochentas han dado desde entonces importantes pasos hacia la democracia. Esto es muy positivo para el desarrollo humano, cuyo principal objetivo ampliar las oportunidades de los individuos no puede lograrse si las personas no son realmente libres para elegir lo que quieren ser y cómo desean vivir.

Con estas modificaciones, el IDH es más útil y proporciona una visión más clara de los patrones de progreso socioeconómico. No obstante, éste es sólo el comienzo de un proceso continuo de perfeccionamiento. Queda bastante camino por recorrer antes de que el IDH pueda usarse con confianza para interpretar la realidad y tomar decisiones claves de la política.

Volviendo al tema principal del informe de este año, la financiación del desarrollo humano, las principales conclusiones son las siguientes:

1. Crecimiento económico para el desarrollo humano

La mejor manera de alcanzar el desarrollo humano es promover un crecimiento económico más equitativo y un desarrollo más participativo.

Durante los ochentas, los países en todo el mundo recurrieron más a la iniciativa privada y a los mecanismos del mercado para fomentar el rápido crecimiento económico y para mejorar la calidad de la vida humana. Detrás de este crecimiento existen múltiples móviles. Uno de los más importantes fue la creación de pequeñas empresas que absorbieron la mano de obra rápidamente creciente, estimulando el ahorro privado y permitiendo las inversiones para aumentar la productividad de los individuos.

La mejor manera de promover el desarrollo humano es incrementar el ingreso nacional y asegurar un estrecho vínculo entre el crecimiento económico y el bienestar humano. La experiencia reciente de las nuevas economías industrializadas del Este asiático ilustra en parte este enfoque. Su crecimiento económico, que tuvo una base amplia y un uso intensivo del empleo, estuvo respaldado por servicios sociales para aquellas personas que, por diversas razones, no tenían cómo ganarse la vida.

La necesidad del crecimiento económico, la empresa privada y el desarrollo participativo también se ve claramente a través de la experiencia de los países de Europa Oriental. Estos realizaron altas inversiones públicas e ignoraron la necesidad de movilizar la iniciativa privada, limitando la libertad económica y política. Después de las recientes transformaciones políticas en esta región, los gobiernos han comenzado a privatizar las empresas estatales, a promover las pequeñas y medianas empresas y a atraer la inversión extranjera.

El crecimiento debe fomentarse primordialmente en aquellos lugares donde no ha existido. En muchos de los países menos desarrollados, no es posible imaginar un desarrollo humano sostenido sin una amplia gama de acciones tendientes a ampliar las capacidades y las oportunidades de los individuos. Esto implica no sólo movilizar y desarrollar las capacidades humanas, sino también expandir y diversificar mediante inversiones la base económica. De esta manera se eliminan las barreras que impiden el acceso igual a las oportunidades. Debe ponerse énfasis en la creación de incentivos útiles para los agricultores y las pequeñas empresas: en el desarrollo rural, en la construcción de una infraestructura y en la promoción de un desarrollo sostenible.

Ningún desarrollo humano puede sostenerse a largo plazo si no se emprenden estas acciones. El crecimiento económico debe llegarle a las personas y éstas tienen que contribuir al crecimiento. Tanto a nivel nacional como internacional, el crecimiento económico con el desarrollo humano dependerá, a largo plazo, de que se reduzca la brecha entre las oportunidades económicas y las necesidades de la población.

Hoy en día, el 77% de la población mundial en el Hemisferio Sur sólo gana el 15% del ingreso mundial. Esta es la parte de la población que ha sufrido los efectos devastadores de las crisis externas y de las deterioradas relaciones de intercambio. En los países de medianos ingresos altamente endeudados y en Africa, las relaciones de intercambio se han empeorado casi en 25 puntos porcentuales durante la última década. En los países menos desarrollados, la situación del comercio es aún peor, puesto que su participación en las exportaciones mundiales bajó del 1.5% al 0.5% entre 1965 y 1988. Tampoco tienen buenas perspectivas, dada su escasa diversidad económica y su poca capacidad para reaccionar a las crisis externas (positivas y negativas) y a los mercados internacionales cambiantes.

Es urgente prestar atención a estas tendencias. La principal tarea es invertir en los individuos, para liberar su iniciativa. También es indispensable abrir oportunidades mundiales, incrementando la productividad y la competitividad de los países en desarrollo, en particular las de los menos desarrollados.

2. Optimización del gasto en políticas de desarrollo humano

Las oportunidades adecuadas para obtener ingresos y recibir ganancias y la correcta orientación del gasto público hacia las necesidades prioritarias del hombre son elementos esenciales del camino hacia el desarrollo humano.

Es posible que no todos los países sean capaces de emular el crecimiento con uso intensivo del empleo que han registrado las nuevas economías industrializadas de Asia Oriental. En muchos países, el desarrollo económico ha sido lento o se ha estancado. Para otros puede ser difícil corregir, a corto y mediano plazo, los patrones desiguales de la distribución del ingreso a través de medidas como la reforma agraria. La población ejerce una fuerte presión sobre las escasas oportunidades de desarrollo y sobre los servicios sociales. Y esta presión podría continuar, aún si se hicieran mayores esfuerzos para controlar el crecimiento demográfico.

Se requiere una acción respaldada por políticas firmes para enfrentar todos estos retos, a través del gasto público y privado.

Antes que todo, se les debe permitir a los individuos que inviertan en servicios sociales. Para muchos países no existen datos sobre los desembolsos privados en desarrollo humano. Según la información disponible el gasto privado en asuntos sociales con frecuencia excede el gasto público. Y las cifras sobre el gasto privado no reflejan la contribución que los miembros de los hogares, en particular las mujeres, aportan en especie al desarrollo humano.

Si bien la inversión privada en el desarrollo humano es importante tanto en los países en desarrollo como en los países industriales, el sector público también desempeña un papel crítico y complementario, especialmente en

los casos en que los ingresos son bajos, puesto que su aporte evitaría que las necesidades humanas básicas quedaran desatendidas. La acción pública en apoyo del desarrollo humano puede adoptar diversas formas. Puede ser una acción de política tendiente a activar la iniciativa privada; puede ser la oferta de financiación pública para subsidiar los servicios que presta el sector privado; o puede ser la financiación pública de los programas dirigidos por el sector público. Cualquiera que sea el enfoque o la combinación de estrategias adoptadas, las experiencias pasadas en el campo del desarrollo muestran que los mercados no pueden, por sí solos, asegurar un buen desarrollo humano; tampoco un gasto excesivo del sector público tendría buenos resultados, porque no es sostenible.

3. Reestructuración de los presupuestos nacionales

Cerca de US\$50.000 millones anuales un 2% del PNB de los países en desarrollo podrían asignarse a propósitos más productivos. La mayor parte de esta suma podría obtenerse de la congelación de los gastos militares, que absorben el 5.5% del PNB del mundo en desarrollo. En algunos de los países más pobres, se gasta el doble en asuntos militares que en salud y educación, como es el caso de Angola, Chad, Pakistán, Perú, Siria, Uganda y Zaire.

Podrían obtenerse otras economías mediante las siguientes acciones:

- *Detener la fuga de capitales.* En Filipinas, la fuga de capitales entre 1962 y 1986 fue igual al 80% de su deuda pendiente. En México y Argentina, la fuga de capitales ascendió a por lo menos el 50% del dinero tomado en préstamo durante los últimos 15 años.
- *Combatir la corrupción.* En Pakistán, el monto del enriquecimiento ilícito privado desde un cargo público se ha estimado extraoficialmente en el 4% del PNB. La corrupción parece ser peor en muchos otros países.
- *Reformar las empresas públicas.* Las pérdidas de las empresas públicas en Camerún, por ejemplo, exceden el ingreso total que el gobierno obtiene por concepto de ventas de petróleo.
- *Reducir las actividades policivas internas.* En muchos países, las disparidades socioeconómicas, la delincuencia, las presiones políticas y la necesidad de una vigilancia policiva podrían reducirse si se prestara más atención al desarrollo humano. Que lo anterior se ponga en práctica depende de los países en desarrollo. Estos tienen que utilizar mejor sus fondos para evitar las pérdidas previsibles en sus economías agobiadas por la deuda.

No obstante, uno de los principales elementos de la reestructuración la deuda externa está fuera de su control. En muchos países, incluidos la República Democrática Popular de Lao, Egipto, Bolivia y Mozambique, la deuda externa actual excede su PNB total.

El reembolso de la deuda absorbe gran parte de los presupuestos gubernamentales. Filipinas gasta el 36% de su presupuesto central en el servicio de la deuda y sólo invierte el 22% en servicios sociales. Jordania dedica el 39% al servicio de la deuda y el 18% a los servicios sociales. México gasta el 20% en el servicio de la deuda y el 18% en servicios sociales.

Estos porcentajes tan altos constituyen un indicio de los fondos que podrían liberarse si se redujera la carga de la deuda externa. Pero existe otro problema igualmente apremiante: la deuda interna.

La deuda interna, es decir el dinero que un gobierno le debe a sus ciudadanos en su propia moneda, no ha sido objeto de atención internacional. Sin embargo, su monto actual en muchos países excede la deuda externa, como es el caso de India, Pakistán, Malasia, Singapur y Filipinas.

Los gobiernos de los países en desarrollo podrían tomar muchas medidas para reducir la carga de su deuda interna: reducir los déficits presupuestarios, bajar las tasas de interés, intercambiar deuda por capital en las empresas públicas, introducir un impuesto de retención sobre los rendimientos financieros de los intereses e indexar los valores de capital a cambio de una reducción de los pagos actuales de intereses. Pero cada una de estas medidas implica decisiones difíciles.

Los países que reestructuran sus presupuestos nacionales necesitan una estrategia clara y un plan de acción concreto. Tienen que analizar los factores institucionales y políticos que obstaculizan la reforma y diseñar propuestas realistas para superar estos obstáculos.

Tales políticas y estrategias no deberían limitarse a los países en desarrollo. También los países ricos han tomado decisiones complicadas en la asignación de los recursos nacionales. Algunos de ellos redujeron considerablemente sus gastos en áreas de prioridad social durante los ochentas. Es cierto que, en estos países, el gasto privado en proyectos de desarrollo humano es considerable, pero una financiación pública complementaria habría podido ayudar a manejar problemas sociales urgentes, desde la falta de vivienda hasta la drogadicción, desde la contaminación ambiental hasta el deterioro de los sistemas de transporte público. El equilibrio adecuado entre el gasto público y el gasto privado y dentro del gasto público es un factor crítico para muchos países industriales en el manejo de la agenda social y humana, cada vez más difícil de enfrentar.

4. Reasignación de los gastos sociales

Si los países quieren desarrollar una base sólida para el análisis del gasto público en proyectos de desarrollo humano, deben vigilar el comportamiento de los siguientes cuatro razones:

- *Razón del gasto público.* Es el porcentaje del ingreso nacional que se destina al gasto público.
- *Razón de asignación social.* Es el porcentaje del gasto público destinado a la prestación de servicios sociales.
- *Razón de prioridad social.* Es el porcentaje del gasto social asignado a preocupaciones de prioridad humana.
- *Razón de gastos en proyectos de desarrollo humano.* Es el porcentaje del ingreso nacional asignado a preocupaciones de prioridad de humana.

La razón de gastos en proyectos de desarrollo humano es el producto de las tres primeras razones. Constituye una poderosa herramienta operacional de que disponen los diseñadores de políticas para ver claramente las opciones disponibles cuando desean reestructurar sus presupuestos.

Si el gasto público es de antemano elevado (como en muchos países en desarrollo) pero la razón de asignación social es baja (como en Indonesia), será necesario reevaluar el presupuesto para determinar las áreas de gasto en las cuales es posible lograr una reducción. Algunas de ellas son el gasto militar, el servicio de la deuda, los proyectos de prestigio y las empresas públicas que arrojan pérdidas.

Si las dos primeras razones son comparativamente elevadas pero su impacto sobre el desarrollo humano es bajo (como en Pakistán), la razón de prioridad social debe elevarse. Esto, en los países más pobres, implica el establecimiento de un mejor equilibrio entre los hospitales curativos y los servicios de atención médica primaria, entre las universidades y las escuelas primarias, y entre los programas para las ciudades y para las áreas rurales, donde vive la mayoría de los pobres.

Si la razón del gasto público es baja (como en Bangladesh), la estrategia debe incluir como tarea esencial elevar esa razón, lo cual se traduciría en mayores ingresos. El estudio cuidadoso de las razones del gasto en proyectos de desarrollo humano en muchos países en desarrollo sugiere varias conclusiones útiles para la definición de políticas:

- La razón de gastos en proyectos de desarrollo humano tendría que ser por lo menos del 5% si un país desea mejorar sus condiciones de desarrollo humano.
- Para lograr esta meta, hay varios caminos posibles, eficientes e ineficientes. Una opción eficiente es la de mantener en un nivel moderado la razón del gasto público (alrededor del 25%), asignar gran parte de la misma a los sectores sociales (más del 40%) y concentrarse en las áreas de prioridad social (asignándoles más del 50%). Una opción ineficiente es la de asignar gran parte del ingreso nacional al sector público, deprimir la inversión y la iniciativa privadas y restringir el crecimiento económico y la expansión de los recursos. En algunos casos es posible reducir el total del gasto público (quizás estimulando más la inversión privada)

para que el gobierno pueda invertir más en proyectos de desarrollo humano.

- El gasto gubernamental no tiene que ser extensivo si el crecimiento del PNB es alto y bastante equitativo, o si el sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG) trabajan activamente en el campo de los servicios sociales.
- La peor situación es cuando el gasto gubernamental es elevado y hay pocas prioridades sociales. Si más del 25% al 35% del ingreso nacional se canaliza a través del presupuesto gubernamental, pero menos del 2% del PNB se asigna a proyectos de prioridad humana (como en Brasil, Tailandia y Sierra Leona), la situación es la peor de todas. El sector público es enorme, pero la mayoría de la gente no gana con eso.
- Varios países han superado la etapa de las prioridades básicas. Mauricio, Sri Lanka, Singapur, Argentina y la República de Corea tienen una razón moderada de gastos en proyectos de desarrollo humano si sólo se consideran las prioridades básicas, pero ya han logrado altos niveles de desarrollo humano y, por lo tanto, pueden fijarse el objetivo de alcanzar niveles más altos de servicios sociales.

La razón de gastos en proyectos de desarrollo humano debería convertirse en una de las principales guías para la determinación de políticas del gasto público. Sin embargo, es posible evitar una razón del gasto público alta. Cuando los recursos son escasos, debe prestarse mayor atención a la asignación de prioridades y a la eficiencia del gasto. No obstante, es un error confundir la exigencia de una mayor eficiencia con la indiferencia hacia el crecimiento económico o hacia la movilización de más recursos. En últimas, el que verdaderamente cuenta es el nivel real per cápita de gastos en proyectos de desarrollo humano. Sin embargo, el mejor argumento para que se asignen más recursos al desarrollo humano consiste en invertir bien los recursos existentes.

5. Economía y eficiencia de costos

La mayoría de los países podrían usar de manera más eficiente sus recursos existentes, adoptando enfoques más descentralizados y participativos del desarrollo, haciendo economías prudentes y reduciendo los costos unitarios, gravando a muchos usuarios por los beneficios que reciben y estimulando la iniciativa privada tanto en la financiación como en la prestación de servicios sociales.

Muchos países han adoptado medidas de acuerdo con estas pautas. Existe ahora una experiencia internacional de la cual cada uno puede aprender algo que le sea útil para sus propias circunstancias. Veamos algunas de estas lecciones.

- *Participación de la comunidad.* En Malawi se ha desarrollado un programa de aguas en el cual participa la comunidad y que ha beneficiado a más de un millón de personas. En ese programa, el gobierno proporciona el equipo y el entrenamiento, y la comunidad ofrece la mano de obra para la construcción y el mantenimiento. Los dirigentes locales participan en la planeación y el diseño.
- *Participación de las ONG.* Con frecuencia se da por supuesto que la prestación de servicios sociales es una responsabilidad del gobierno. Esto, sin embargo, no es necesariamente así. La tendencia actual es hacia una mayor participación de las organizaciones privadas en la prestación de servicios. Hoy en día se prefiere la posibilidad de elegir a la estandarización, la pequeña escala a la centralización. En todo esto son importantes las ONG. Las escuelas del Comité de Progreso Rural de Bangladesh (BRAC) ofrecen educación primaria a un costo de sólo US\$15 al año por cada alumno. Para mantener un costo bajo se ha recurrido a diversas políticas, como por ejemplo a la participación de los dirigentes comunitarios y de los padres, al uso de salones de clase sencillos y a profesores con entrenamiento limitado para la enseñanza de algunas disciplinas.
- *Mejoramiento de la administración.* En el hospital principal de Malawi, unos simples cambios en la administración permitieron economizar las dos quintas partes de los gastos periódicos diferentes a los pagos de salarios.
- *Uso de escuelas con doble turno.* Zambia utilizó el sistema de doble (e incluso triple) turno, que le permitió maximizar el uso de sus salones de clase y reducir casi en la mitad sus costos de capital en educación.
- *Concentración en medicamentos básicos.* El consumo promedio de medicamentos en los países en desarrollo era de US\$5.40 per cápita en 1985. Sin embargo, los medicamentos básicos y esenciales necesarios sólo cuestan US\$1.00 por persona, y una lista de los más básicos podría conseguirse por US\$0.25.
- *Subsidios alimenticios.* Los subsidios alimenticios, que constituyen un servicio social importante en muchos países en desarrollo, pueden ser una herramienta vital para transferir el ingreso a los pobres y para mejorar su estado nutricional. El reto consiste en asignar los subsidios de tal manera que constituyan un apoyo más eficiente para la nutrición de los pobres. Naturalmente, se corre el riesgo de hacer algunos sacrificios: mientras más estrecha sea la política de asignaciones en un programa, mayor es el riesgo de que algunos de los más vulnerables queden desprotegidos. Una política muy eficiente y eficaz podría consistir en subsidiar los productos de primera necesidad que consumen básicamente los pobres, ofrecer gratuitamente los alimentos en las escuelas y distribuir alimentos a través de los centros de salud.

- *Tecnología a bajo precio.* En India se llevó a cabo un proyecto para la construcción de una bomba y un pozo que, hoy en día, les permite a los habitantes bombear agua de un pozo profundo. Los costos de capital de ese proyecto fueron inferiores a US\$1.00 anual por usuario.

Los fondos, que son limitados, pueden maximizarse aprovechando estas ideas y otras más. Cuando se analizan los costos de los mismos servicios en diferentes países, se comprueba que es posible lograr tanto una mayor eficiencia como una mayor eficacia.

Otra posibilidad de reducir costos en el sector público es la de cobrarles a los usuarios por los servicios que reciben. El cobro de los servicios a los usuarios ha producido resultados diferentes en los diversos países en desarrollo, y hasta ahora sólo se ha recuperado una modesta proporción de los costos de los servicios. El éxito o fracaso de estos programas depende con frecuencia del sector en cuestión. El cobro al usuario de los servicios de transporte y comunicaciones parece tener menos desventajas que el cobro al usuario de los servicios sociales.

En la mayoría de los países africanos, el sistema de cobro al usuario ha permitido recuperar menos del 5% de los gastos gubernamentales en salud. Los países donde el porcentaje de recuperación ha sido más alto son Etiopía (12%), Mauritania (12%) y Ghana (15%). En la mayoría de los países asiáticos, el sistema de cobro al usuario ha contribuido a recuperar menos del 5% de los costos de la educación primaria. Las tasas de recuperación sólo son superiores al 10% en la educación secundaria y superior.

Uno de los problemas ha sido que, incluso con tarifas modestas, algunos usuarios quedarán excluidos de los servicios. Por esta razón, muchos gobiernos prefieren ofrecer gratuitamente la atención médica primaria y la educación primaria, en parte como un bien público, en parte para mejorar la igualdad de oportunidades, pero, principalmente, para satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos.

El análisis de la experiencia del desarrollo muestra que los siguientes principios son útiles para diseñar los programas de desarrollo humano:

- *Educación primaria.* La educación primaria es un derecho humano básico y debería impartirse gratuitamente. También hay argumentos válidos en este mismo sentido para la educación secundaria. Pero la educación terciaria es un asunto diferente: es costosa y cubre sólo a una pequeña proporción de la población, por lo general entre los grupos de altos ingresos. Por lo tanto, en este caso puede ser apropiado fijar tarifas para los usuarios, si se combinan con un sistema de préstamos y becas para los necesitados.
- *Atención médica.* El acceso a la atención médica básica debería ser universal y gratuito. Los gobiernos deberían fijarse el objetivo de hacer economías en esta área mediante la adopción de un programa de

medicamentos esenciales basado en ofertas competitivas en el mercado abierto, y mediante la implantación de un sistema de distribución más eficiente. No obstante, ciertos tipos de tratamientos hospitalarios sí se les deben cobrar a los usuarios.

- *Agua potable y servicios sanitarios.* Deberían introducirse subsidios discriminados, es decir que los vecindarios más pobres pagarían menos por los servicios, y los más ricos pagarían más.
- *Uso local de los ingresos.* Si se establecen tarifas para todos los servicios, el ingreso derivado de las mismas debería utilizarse en los servicios prioritarios, especialmente a nivel de la comunidad, para que los habitantes puedan ver que los servicios por los cuales pagan están mejorando.

6. Ayuda internacional

Los programas de ayuda ofrecen un gran potencial para la reestructuración. La retribución podría ser enorme. Si sólo una tercera parte de la ayuda o asistencia actual se destinara a las áreas de prioridad humana, la ayuda asignada para estas áreas podría incrementarse cuatro veces.

Los presupuestos de ayuda, como los gastos gubernamentales, pueden analizarse a través de cuatro razones:

- *Razón del gasto en ayuda.* Es el porcentaje del PNB de un donante que se asigna a la ayuda para el desarrollo.
- *Razón de asignación social de la ayuda.* Es el porcentaje de la ayuda de cada donante que se asigna a los sectores sociales.
- *Razón de prioridad social de la ayuda.* Es el porcentaje de la ayuda asignada al sector social que se destina a las áreas de prioridad humana.
- *Razón de gastos en proyectos de desarrollo humano de la ayuda.* Es el producto de las tres razones anteriores y, por lo tanto, el porcentaje del PNB de un donante que se asigna a áreas de prioridad humana en los países destinatarios. Considerando como un todo los donantes de ayuda, esta es una cifra minúscula: 0.026% de su PNB combinado.

Los cálculos aritméticos son simples. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para todos los países representa actualmente el 0.3% de su PNB combinado. De esta cifra, el 23% se destinaba a los sectores sociales en 1989, y el 37% de los gastos en el sector social se consagraba a las áreas prioritarias de desarrollo humano. En educación, sólo el 7% se asignaba a la educación primaria. En salud, sólo el 27% se destinaba a la atención médica primaria. Y en el suministro de agua potable y servicios sanitarios, sólo el 19% se asignaba a las áreas rurales.

Naturalmente, estos promedios ocultan diferencias significativas entre los donantes. Los países nórdicos destinan más del 0.9% de su PNB a la ayuda para el desarrollo, y sus razones de gastos en proyectos de desarro-

llo humano de la ayuda oscilan entre 0.05% y 0.11% muchas veces el promedio global de los donantes. Por el contrario, Estados Unidos asigna sólo el 0.15% de su PNB a la ayuda para el desarrollo y gran parte de esta cantidad se destina a sufragar los gastos de defensa de Israel, Egipto, Turquía, Pakistán y Filipinas. En consecuencia, su razón de gastos en proyectos de desarrollo humano de la ayuda es apenas 0.01%.

Hay quienes dicen que no importa si la ayuda misma desconoce objetivos prioritarios, que toda ayuda le permite al gobierno destinatario liberar fondos para gastar en otros sectores. Este argumento, aunque es plausible en teoría, con frecuencia es errónea en la práctica.

En muchos países pobres, la ayuda constituye una proporción tan alta de sus presupuestos de desarrollo que las prioridades de ayuda se convierten inevitablemente en prioridades de desarrollo. En Burundi, la ayuda representa el 56% del gasto total en salud y educación, y la proporción es también alta en Chad (53%), Uganda (48%), Somalia (38%) y Etiopía (35%). Cualquiera que sea el caso, es improbable que los ministros de finanzas de los países en desarrollo respondan bien a estos argumentos. En las mejores épocas, se muestran renuentes a realizar inversiones sociales, puesto que su rendimiento financiero inmediato es bajo e implica la realización de gastos periódicos en el futuro. Es difícil motivar a los ministros para que incrementen las inversiones sociales, ya que los donantes también se muestran renuentes a financiar gastos periódicos y prefieren, en lugar de ello, dar dinero para financiar esquemas de uso intensivo de capital que apenas requieren algo de maquinaria y asistencia técnica por parte de los países donantes.

De todas las categorías de ayuda para el desarrollo, la asistencia técnica es la que más necesita una reevaluación. Africa recibe US\$6.000 millones anuales en asistencia técnica, y esta cifra aumenta día a día. Mientras que Asia recibía menos de US\$5 en AOD por persona, Africa recibe más de US\$22 por persona. Aún así, Africa sigue registrando uno de los niveles de desarrollo humano más bajos del mundo.

El problema es que con frecuencia se gasta demasiado en asistencia técnica extranjera y muy poco en la construcción de instituciones locales y en la promoción de especialistas nacionales.

Si la asistencia técnica se enfocara principalmente hacia la creación de capacidad nacional, el resultado no se limitaría a reducir los costos de la asistencia, sino que también liberaría millones de dólares para propósitos más productivos, y, sin duda, aumentaría la eficacia de la ayuda.

El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) podría convertirse en el punto focal para la reestructuración de los presupuestos de ayuda. La secretaría, del CAD podría aportar una gran contribución si analizara en profundidad el impacto de las actuales prioridades de ayuda sobre los niveles

de desarrollo humano de los países destinatarios. También podría ayudar si publicara periódicamente, para cada donante, la razón de asignación social de la ayuda y la razón de prioridad social de la ayuda.

Una mayor disponibilidad de información y una mayor transparencia presupuestaria serán dos factores críticos para orientar la asistencia externa hacia el desarrollo humano, especialmente durante los periodos de estancamiento de la ayuda. Estos dos factores ayudarán a fortalecer los argumentos de quienes desean cerrar la brecha entre las prioridades de política y las prioridades presupuestarias.

7. Estrategia política

Aunque su alcance es muy grande, la reestructuración para el desarrollo humano sólo es posible si se adopta una estrategia política realizable.

La inadecuada distribución de los recursos obedece por lo general a una causa política. Los intereses protegidos y las estructuras de poder establecidos militares, élites urbanas y rurales, burocracias corruptas pueden ser la causa de la mala distribución.

Por lo tanto, una reestructuración sólo puede darse si las presiones políticas se movilizan con éxito a su favor. Los diseñadores de políticas comprometidos con una reestructuración fundamental de sus sistemas económicos y políticos no cuentan con una guía preestablecida; normalmente, ellos mismos diseñan sus rutas. Sin embargo, la experiencia ha mostrado algunos enfoques generales que pueden promover un programa reformista gradual.

- *Estimular la libertad democrática.* Si una sociedad es libre, la influencia no siempre requiere afluencia. La democracia es un aliado valioso de todos. Es así como los pobres han salido bien librados en algunos países que celebran elecciones libres en sistemas multipartidistas. En América Latina, un ejemplo es Costa Rica. En Africa, Botswana y Mauricio.
- *Invocar intereses comunes.* Los servicios sociales básicos como la atención médica primaria tienen muchos defensores y, por lo general, la clave para adquirir una aceptación cada vez mayor es difundir el mensaje. Una vez que se ha reconocido totalmente que algunas opciones resultan muy baratas y pueden beneficiar a toda la sociedad, la oposición se diluye. Inmunizar a un niño contra las seis principales enfermedades responsables de la mortalidad infantil sólo cuesta US\$0.50 al año, y la rehidratación oral contra la diarrea sólo vale US\$0.10.
- *Contrarrestar los grupos de poder.* Algunas veces, la redistribución de recursos hacia los pobres sólo puede lograrse mediante el ofrecimiento de tranquilizantes a los ricos. Por ejemplo, se ha permitido que muchos esquemas de subsidios de alimentos lleguen a los "no tan pobres" con

el fin de que la puesta en práctica de todo el programa sea políticamente aceptable, como ha sucedido en varias ocasiones en Marruecos, Sri Lanka, Colombia y Egipto.

Cuando se toman estrictas medidas de política, a menudo es necesario que vayan acompañadas de alguna acción compensatoria. En Ghana, a finales de los ochentas, las políticas de ajuste se acompañaron de una variedad de intervenciones compensatorias, incluyendo obras públicas y programas médicos y de nutrición.

- *Dar poder a los grupos más débiles.* La mejor manera de fortalecer a los más débiles es descentralizar la toma de decisiones y permitir que las personas participen plenamente en la planeación y puesta en práctica de los programas que afectan sus vidas. Esto se ha demostrado con organizaciones comunitarias como la Fundación Carvajal en Colombia y el movimiento Six-S en Africa Occidental.
- *Canalizar el crédito hacia los pobres.* El acceso al crédito es otro medio de acceder al poder. Es muy frecuente que se les niegue crédito a los pobres en los países en desarrollo, a pesar, de que ésta es una forma fácil de ofrecer ayuda y a pesar de que es menos probable que surja oposición política, como sí sucedería con otras formas de asistencia que comprometen a los pobres con el proceso productivo. Este tipo de apoyo ha sido muy positivo en Ghana, Ruanda, Camerún y Filipinas.
- *Permitir una prensa libre.* Los medios de comunicación pueden ser un aliado poderoso de un desarrollo más participativo y de los pobres. Algunos sugieren que no puede haber hambruna en un país si hay prensa libre. La razón es que una prensa no censurada hace mucho más difícil ocultar los graves problemas sociales.
- *Coordinar las presiones externas.* Los actores externos del desarrollo pueden plantear problemas políticos profundos, tales como los que rodean la reforma agraria o los gastos militares. Es probable que algunos donantes se muestren renuentes a participar y prefieran forjar una alianza con el gobierno a forjarla con los individuos. Pero una reforma estructural podría constituir una oportunidad para asumir un papel más positivo. Si los donantes ejercieran presión para que se adoptara este tipo de reforma, probablemente descubrirían a mucho aliados en los países en desarrollo y lograrían cambios muchos más grandes que los mejoramientos marginales con los cuales suelen contentarse. Un ejemplo de lo anterior es el énfasis que el FMI y el Banco Mundial han puesto recientemente en los gastos militares.

8. Acuerdos nacionales para el desarrollo humano

Los gobiernos pueden basar sus planes para la próxima década en estrategias nacionales para el desarrollo humano, comprensivas y costeadas de manera realista.

Este informe sugiere una agenda de cuatro puntos para tales estrategias:

- *Un perfil de desarrollo humano.* Este perfil muestra los logros pasados, las privaciones y disparidades humanas actuales y los objetivos futuros.
- *Objetivos identificados y costeados.* El objetivo de esta estrategia es poner en práctica el desarrollo humano. Estos objetivos deben ir acompañados por enfoques alternativos debidamente analizados y costeados, que muestren lo que es factible financiera y políticamente en un período especificado.
- *Planes para la reestructuración del presupuesto.* Estos planes tienen el objeto de optimizar el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano y fortalecer los programas para obtención de recursos adicionales, a nivel nacional e internacional.
- *Una estrategia política viable.* Esta tiene el fin de contribuir a crear un consenso nacional y un apoyo público en torno a la reforma económica y social.

9. Un acuerdo mundial para el desarrollo humano

La comunidad internacional puede establecer un acuerdo mundial para el desarrollo humano; un acuerdo que haga de los individuos el centro de cada asunto.

Somos una comunidad mundial en todos los sentidos. No sólo somos interdependientes económicamente sino que compartimos un medio ambiente común y estamos expuestos a riesgos comunes de guerra y malestar social. Debemos considerar el daño que se haría si no aceptamos esto plenamente. Se verían afectados el comercio internacional y el crecimiento económico del mundo. El medio ambiente se degradaría aún más. Estallarían guerras para aliviar tensiones. Millones de individuos privados de oportunidades económicas emigrarían en busca de una vida mejor.

Un acuerdo internacional para el desarrollo humano debería basarse en el reconocimiento de la necesidad de un nuevo orden humano. Cada tema debería analizarse de acuerdo con su impacto sobre las personas y debería diseñarse alrededor de los siguientes elementos centrales:

- *Objetivos humanos realistas para el año 2000.* Los objetivos humanos para el año 2000, basados en las estrategias nacionales de desarrollo humano sugeridas más arriba, deberían incluir educación primaria, atención médica primaria, planificación familiar, agua potable para todos y la elimi-

nación de la desnutrición, todo ello a nivel universal. Los costos adicionales de estos objetivos se estiman aproximadamente en US\$20.000 millones al año. Sin embargo, de igual importancia serán los objetivos económicos, en particular la expansión de las oportunidades de empleo productivas, remunerativas y satisfactorias.

- *Un dividendo de la paz.* La mayor parte de los costos adicionales pueden cubrirse reduciendo los gastos militares. Si los países industriales redujeran sus gastos militares en un 3% anual, esto significaría US\$25.000 millones al año. Y si los países en desarrollo simplemente congelan sus gastos en los niveles actuales, esto ahorraría incrementos futuros potenciales superiores a los US\$10.000 millones anuales. Con estos y otros recursos, los países en desarrollo y los países industriales podrían ponerse de acuerdo en compartir, por ejemplo, los costos adicionales del desarrollo humano en los noventas, es decir, en una proporción de dos tercios para los países en desarrollo y un tercio para los países industrializados.
- *La ayuda, un compromiso mutuo.* Los países donantes pueden reevaluar sus prioridades de ayuda y comprometerse con el apoyo al desarrollo humano. Los países que desean promover el desarrollo humano podrían abrir el camino hacia una nueva era productiva de asistencia oficial para el desarrollo, basada en un compromiso mutuo con el desarrollo humano. Las solicitudes de ayuda deberían incluir planes para reducir los presupuestos militares y para incrementar la razón del gasto en proyectos de desarrollo humano. Los donantes podrían ofrecer asistencia para el ajuste humano con el fin de aliviar la transición socio-económica potencialmente difícil.
- *Deuda, comercio e inversión extranjera.* Un entorno económico internacional favorable es esencial para promover el desarrollo humano y sostenerlo, con el fin de favorecer el crecimiento económico. Para ello, es necesario resolver la crisis de la deuda internacional, restablecer flujos adecuados de capital en términos aceptables para los países en desarrollo y crear una comunidad comercial mundial abierta en la cual las exportaciones de los países en desarrollo tengan mayor acceso a los mercados de los países industriales.

• • •

Desarrollo Humano: Informe 1991 sienta las bases para la determinación de prioridades nuevas. Explica cómo pueden elegirse estas prioridades, cómo pueden evaluarse y por qué podemos permitirnos financiarlas.

En los informes futuros se trabajará sobre esta base. El objetivo será perfeccionar aún más los conceptos y los métodos de medición y aprovechar más experiencias prácticas de muchos países. Otro objetivo será realizar más investigaciones y análisis sobre el desarrollo participativo y examinar las dimensiones mundiales del desarrollo humano, analizando desde una perspectiva humana los temas internacionales familiares.

El mensaje final del Informe de este año es un mensaje de esperanza. Si los obstáculos al desarrollo humano residen en la escasez de recursos, en barreras técnicas insuperables, nuestro trabajo sería inútil. Pero sabemos que, con mucha frecuencia, la causa última del abandono en que se encuentra el hombre es la ausencia de compromiso político, y no la escasez de recursos. Si logramos movilizar la base política para que entre en acción nacional e internacionalmente, el futuro del desarrollo humano estará asegurado.

CAPITULO 1

Medición del desarrollo humano y de la libertad humana

El desarrollo humano está siendo el protagonista de los noventa. Durante mucho tiempo la pregunta ha sido: ¿cuánto produce una nación? Ahora, la pregunta debe ser: ¿cómo se encuentran los habitantes de una nación?

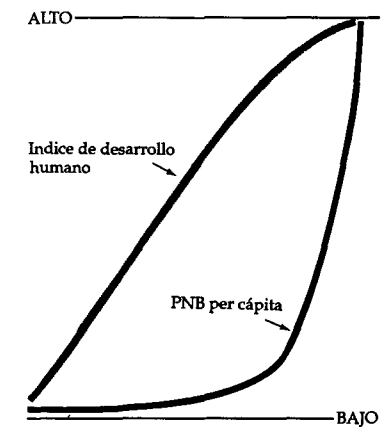
El verdadero objetivo del desarrollo es ampliar las oportunidades de progreso de los individuos. El ingreso es un aspecto de estas oportunidades -un aspecto de suma importancia- pero no lo es todo en la existencia humana. Igualmente importantes pueden ser la salud, la educación, un buen entorno físico y la libertad, para no mencionar sino unos cuantos componentes del bienestar.

Una opinión realista es que el crecimiento del ingreso y la expansión de las oportunidades económicas son condiciones previas del desarrollo humano (véase Gráfico 1.1. y Recuadro 1.1.). La agenda social propuesta en este Informe no puede llevarse a cabo si no hay crecimiento. Si bien es cierto que el crecimiento no es el objetivo del desarrollo, la ausencia de crecimiento puede significar su fin. Pero el crecimiento no debe ser un simple número agregado proyectado hacia el futuro; también es importante la calidad del crecimiento. El objetivo debería ser un crecimiento con las siguientes características:

- *Participativo.* Un crecimiento que permita la iniciativa privada y la amplia participación de los individuos.
- *Bien distribuido.* Un crecimiento que sea benéfico para *todos* los individuos.
- *Sostenible.* El crecimiento debe ser sostenible, porque de los sacrificios actuales puede depender el incremento futuro de la producción.

Es indudable que el crecimiento es necesario, en particular en el Hemisferio Sur, donde los niveles de desarrollo son bajos. En todos los países,

GRAFICO 1.1
DESARROLLO HUMANO E INGRESO



160 países clasificados según IDH (línea azul) y según PNB per cápita (línea negra)