

## Resumen

El decenio actual le brinda al mundo una oportunidad única de utilizar los mercados internacionales para beneficio de todas las naciones y todos los pueblos.

*Desarrollo Humano: Informe 1992* examina el funcionamiento de estos mercados internacionales, a fin de determinar las formas en que satisfacen, o dejan de satisfacer, las necesidades de las personas más pobres del mundo.

Los temas internacionales estudiados en este informe complementan el análisis sobre cuestiones de políticas internas incluido en los primeros dos informes. Es preciso reiterar que las causas reales de la pobreza y las privaciones humanas se encuentran profundamente arraigadas en las políticas nacionales de los países en desarrollo. Es posible que los cambios favorables que se efectúen en el entorno exterior resulten de gran ayuda, pero jamás podrán sustituir las reformas internas.

Este informe puede colocar el papel de los mercados mundiales en una perspectiva adecuada. Los mercados competitivos constituyen la mejor garantía para producir con eficiencia; sin embargo, estos mercados deben ser abiertos, deben tener un marco regulatorio hábilmente diseñado y tienen que complementarse mediante una política social sensata. Como resumió acertadamente el *World Development Report 1991*, "no se trata de una cuestión de estado o de mercado: uno y otro ejercen una función importante e irremplazable".

Si los mercados internacionales fueran verdaderamente abiertos permitirían el libre flujo de capital, trabajo y bienes por el mundo entero y ayudarían a igualar las oportunidades económicas para todos. Pero los mercados internacionales no son ni libres ni eficientes. Ahora, cuando los mercados nacionales tienden a abrirse, los mercados internacionales siguen estando muy restringidos. Salvo algunas excepciones notables, a los países en desarrollo les está resultando difícil explotar a cabalidad el potencial de dichos mercados. Esto refleja la debilidad de sus políticas y las restricciones impuestas sobre los mercados internacionales.

Este Informe analiza los mercados internacionales desde una perspectiva humana. Es posible que los mercados impresionen desde los puntos de vista económico o tecnológico. Sin embargo, revisten escaso valor si no sirven para mejorar el desarrollo humano. Los mercados son los medios. El desarrollo humano es el fin.

El Informe presenta un nuevo y perturbador análisis de la distribución internacional de ingresos y oportunidades, y muestra la forma dramática

como se han acentuado las disparidades en materia de ingresos en el curso de los últimos años.

En 1960, el 20% más rico de la población mundial registraba ingresos 30 veces más elevados que los del 20% más pobre. En 1990, el 20% más rico estaba recibiendo 60 veces más. Esta comparación se basa en la distribución entre *países* ricos y pobres. Si, además, se tiene en cuenta la distribución desigual en el seno de los distintos países, el 20% más rico de la *gente* del mundo registra ingresos por lo menos 150 veces superiores a los del 20% más pobre.

¿Cómo es posible que semejantes disparidades persistan e incluso que se acentúen? ¿Por qué los mercados mundiales no parecen haber beneficiado a los más pobres? El Informe identifica dos razones principales.

En primer lugar, allí en donde el comercio mundial es completamente libre y abierto —como sucede en el caso de los mercados financieros—, por lo general funciona en beneficio de los más fuertes. Los países en desarrollo ingresan al mercado en calidad de socios desiguales y salen con recompensas desiguales.

En segunda instancia, precisamente en aquellas áreas en donde es posible que los países en desarrollo tengan una ventaja competitiva —como en manufacturas de utilización intensiva de mano de obra y exportación de mano de obra no calificada—, las reglas del mercado se cambian con frecuencia con miras a evitar la competencia libre y abierta.

El Informe concluye que los países en desarrollo requerirán inversiones masivas en capital humano a fin de poder entablar relaciones comerciales sobre una base más equitativa, ya que los conocimientos y la maestría de nuevas tecnologías constituyen hoy en día la mejor ventaja competitiva de un país. El Informe también propugna la adopción de cambios importantes, de manera que los mercados internacionales funcionen con mayor eficiencia y equidad.

## EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO

Los *Informes de Desarrollo Humano* anteriores han definido el desarrollo humano como el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas.

Aunque los mensajes de muchas de las políticas de desarrollo humano suelen ser comprendidos por la mayor parte de la gente, persisten algunos malentendidos básicos. Existe el peligro real de que el concepto de desarro-

llo humano se convierta más en una moda que en una práctica, más en una consigna que en un proyecto de acción.

Algunos analistas han descrito incorrectamente el desarrollo humano como anticrecimiento, arguyendo que tiene como punto focal la distribución en vez de la generación de ingresos, y que se interesa en el aspecto social y no en el desarrollo. De hecho, nada se aleja más de la verdad. Al desarrollo humano le interesa tanto el desarrollo de capacidades humanas como su utilización productiva. Lo primero exige invertir en las personas, mientras que lo segundo requiere que las personas contribuyan al crecimiento del PNB y al empleo. Ambas partes de la ecuación son esenciales.

Otra idea errónea es aquella que afirma que el desarrollo humano es primordialmente sectorial, pues le interesan las inversiones en educación, salud y otros servicios sociales. Esto es incorrecto. El desarrollo *de* las personas es sin duda alguna vital, pero sólo es una parte del panorama general. El desarrollo humano también significa desarrollo *para* la gente, y eso incluye la generación de oportunidades económicas para todos. Y significa desarrollo *por* la gente, pues requiere enfoques participativos. El desarrollo humano comprende los tres aspectos, no uno solo.

Aun otro concepto equivocado es aquel según el cual las estrategias de desarrollo humano sólo son válidas para las sociedades más pobres, cuya meta primordial es *satisfacer* las necesidades básicas. Es verdad que las necesidades y metas humanas constituyen el centro de dichas estrategias. No obstante, estas metas pueden abarcar desde las más esenciales de supervivencia humana hasta la agenda humana más avanzada en materia de ciencia y tecnología modernas. El punto focal del desarrollo humano son las opciones de las personas, pero dichas opciones difieren de acuerdo con las distintas etapas de desarrollo.

El desarrollo humano es, por lo tanto, un concepto amplio e integral. Comprende todas las opciones humanas, en todas las sociedades y en todas las etapas de desarrollo. Expande el diálogo sobre el desarrollo, pues éste deja de ser un debate en torno a los *medios* (crecimiento del PNB) para convertirse en un debate sobre los *finés* últimos. Al desarrollo humano le interesan tanto la generación de crecimiento económico como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas en el Sur. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado. Se inspira en las metas de largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas, y no las personas en torno al desarrollo.

El Informe de este año sigue avanzando en la exploración del concepto de desarrollo humano, pues considera la interacción entre las personas y el medio ambiente. Si el objetivo del desarrollo es mejorar las oportunidades de las per-

sonas, debe hacerlo no sólo para la generación actual, sino también pensando en las generaciones futuras. En otras palabras, el desarrollo debe ser sostenible.

La pobreza internacional es una de las peores amenazas contra la continuidad del entorno físico y el sostenimiento de la vida humana. Casi todos los pobres viven en las áreas más vulnerables desde el punto de vista ecológico: 80% de los pobres en América Latina, 60% en Asia y 50% en África. Sobreutilizan sus tierras marginales para procurarse madera combustible y para cultivos de subsistencia y comerciales, con lo cual amenazan todavía más su entorno físico, su salud y las vidas de sus hijos. En los países en desarrollo no es la calidad de la vida la que corre peligro: es la vida misma.

Para estas sociedades, simplemente no existe alternativa entre el crecimiento económico y la protección ambiental. El crecimiento no es una opción: es un imperativo. El problema no es sólo *cuánto* crecimiento económico se genera, sino *qué tipo* de crecimiento. Los modelos de crecimiento de los países en desarrollo e industrializados deben convertirse en modelos de desarrollo humano sostenible.

Las sociedades industrializadas tienen mayores opciones. Pueden darse el lujo de disminuir el ritmo de su crecimiento material, altamente intensivo en consumo de energía, y, con todo, mejorar su bienestar. Deben adoptar nuevas tecnologías y políticas integrales que reduzcan las presiones que colocan sobre la capacidad de sostenimiento de la Tierra.

Como es natural, las preocupaciones con respecto al medio ambiente varían de acuerdo con las diferentes etapas del desarrollo. A los países industrializados les preocupa la destrucción de la capa de ozono y el calentamiento general del planeta, que resultan del consumo excesivo de los recursos naturales. Las preocupaciones de los países en desarrollo son más inmediatas: agua y tierra. El agua contaminada constituye una amenaza contra la vida y los suelos erosionados ponen en peligro el sustento.

Este Informe examina numerosas políticas concretas tendientes a hacer sostenible el desarrollo; abarcan desde desarrollo de la capacidad nacional y pago por espacio ecológico hasta fuentes automáticas de financiación y nuevas instituciones inclinadas a promover el desarrollo sostenido. El Informe también plantea propuestas sobre cómo integrar las inquietudes ambientales en la medición del desarrollo humano.

## EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO

*Desarrollo Humano: Informe 1990* introdujo un nuevo índice de desarrollo humano (IDH), que combina los indicadores correspondientes a esperanza de vida, educación e ingresos para dar una medida compuesta del desarrollo humano. Este Informe actualiza el índice con la última información dis-

ponible. Todos los componentes del índice de este año se basan en información de 1990.

La actualización del IDH ha alterado la clasificación de numerosos países. En la clasificación de países industrializados, Canadá desplazó a Japón en el primer lugar, aunque Rumania sigue ocupando el último puesto. En lo que respecta a los países en desarrollo, Barbados continúa en primer lugar, mientras que Guinea reemplazó a Sierra Leona en el último.

El IDH es un promedio para cada país. No revela disparidades entre diferentes grupos sociales, económicos o regionales. Sin embargo, en un grupo seleccionado de países, para los cuales existe información disponible, se han preparado IDH independientes que tienen en cuenta las diferencias entre sexos, de ingresos y regionales. Además, se prepararon IDH para una serie de años anteriores a fin de que se pueda hacer un seguimiento de los cambios en desarrollo humano a través del tiempo.

*Desarrollo Humano: Informe 1991* propuso un nuevo índice de libertad humana (ILH). El debate subsiguiente puso de relieve la necesidad de emprender un trabajo conceptual y metodológico mucho más profundo a fin de poder cuantificar la libertad. Por lo tanto, este año se propone una nueva metodología para la elaboración de un índice de libertad política (ILP) para evaluar el *status* de los derechos humanos de conformidad con conceptos y valores generalmente aceptados.

Índices como el IDH y el ILP no pueden pretender reflejar toda la extensión y complejidad de los asuntos que abarcan. Sin embargo, pueden ayudar a fomentar y aclarar el debate en torno a temas cuya naturaleza difícil y con frecuencia polémica suele redundar en que no se les conceda la debida atención nacional e internacional. El debate sobre la naturaleza y la medición del desarrollo humano proseguirá en Informes futuros.

Cada Informe se concentra en un tema importante. Los Informes anteriores examinaron el desarrollo humano a nivel nacional. Este año, el Informe examina el desarrollo humano dentro de un contexto internacional. Llega a cinco grandes conclusiones.

### 1. El crecimiento económico no mejora automáticamente las vidas de las personas, ni en sus propias naciones ni a escala internacional.

Existen considerables disparidades de ingresos en el interior de los países. La peor disparidad nacional es la de Brasil: 26 veces entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre, de acuerdo con su ingreso per cápita. Sin embargo, la disparidad internacional es mucho más marcada: en la actualidad es de por lo menos 150 veces, habiéndose doblado en el curso de los últimos 30 años.

El vínculo entre crecimiento económico y desarrollo humano se estropea a nivel internacional por muchas de las mismas razones por las que deja de funcionar a nivel nacional.

El acceso de los pobres al crédito, el capital, la tecnología y otros insumos de producción en sus países es limitado. Como no tienen capacidad crediticia, suelen acudir a los prestamistas de dinero y al sector informal para satisfacer sus necesidades. A nivel internacional la situación es semejante, si es que no peor. El 20% más pobre de la población mundial tan sólo participa del 0.2% de los préstamos internacionales otorgados por la banca comercial, del 1.3% de la inversión internacional, del 1% del comercio internacional y del 1.4% de los ingresos internacionales.

Muchos países pobres ya están siendo marginados en el sistema de comercio mundial, sobre todo las naciones del África sub-sahariana y los países menos desarrollados. La participación del África sub-sahariana en el comercio internacional se ha reducido a una cuarta parte del nivel que registraba en 1960; durante este mismo período la participación de los países menos desarrollados se ha reducido en la mitad. Los pobres —salvo que se les ayude mediante una formulación enérgica y activa de políticas— tienden a irse quedando por fuera del mercado, ya sea en sus naciones o a nivel internacional.

Las disparidades internacionales que se observan en indicadores de supervivencia humana básica (educación primaria, esperanza de vida, mortalidad infantil y de niños menores de cinco años) han disminuido considerablemente en los últimos tres decenios. Sin embargo, las disparidades en tecnología y en sistemas de información han tendido a ensancharse. Los países del Norte tienen, sobre una base per cápita, nueve veces más científicos y personal técnico, una razón de matrícula escolar terciaria casi cinco veces superior y 24 veces más inversión en investigación tecnológica. También cuentan con una infraestructura de comunicaciones muy superior, con 18 veces más conexiones telefónicas per cápita, seis veces más radios y ocho veces más periódicos. El acceso a la tecnología se protege con especial cuidado. Y en la competencia internacional, esta ventaja en materia de tecnología e información constituye un factor determinante.

Gran parte del marco institucional y de políticas que permite un mejor vínculo entre crecimiento económico y desarrollo humano a nivel nacional, sencillamente no existe a escala internacional.

- En el interior de las naciones, las personas pueden trasladarse de un lugar a otro en busca de empleo y de oportunidades de ingresos. Entre naciones, las leyes de inmigración niegan a los trabajadores la oportunidad de igualar la tasa de rendimiento sobre el trabajo.
- En las naciones se establecen instituciones para aumentar el acceso de los pobres a oportunidades de producción y crédito financiero. Es el

caso, por ejemplo, del Banco Grameen en Bangladesh. No existe ningún Banco Grameen a nivel internacional.

- En las naciones a los bancos centrales les compete la responsabilidad de crear y distribuir liquidez a diversos sectores de la economía, a distintos grupos de ingresos y de población y a diferentes regiones geográficas. A nivel internacional, jamás se le ha permitido al FMI funcionar como un banco central.
- En las naciones se suelen adoptar sistemas de impuesto progresivo a la renta y políticas de gasto tendientes a transferir ingresos y oportunidades a los pobres. No existe ningún mecanismo internacional que efectúe ese tipo de transferencias.

## **2. Los países ricos y pobres compiten en el mercado internacional en calidad de socios desiguales.**

**Si se pretende que los países en desarrollo compitan en un mayor pie de igualdad requerirán inversiones masivas en capital humano y desarrollo tecnológico.**

El poder de negociación de los países en desarrollo en los mercados internacionales es muy débil. La mayoría sólo tiene mercados internos limitados y pocos bienes y servicios para vender, y con frecuencia depende de la exportación de productos primarios, los cuales representan muchas veces el 90% de las exportaciones de países africanos y el 65% de las de países de América Latina. Los precios de estos productos primarios disminuyeron drásticamente en los años ochenta, lo cual reforzó la tendencia a largo plazo de deterioro de los mercados de productos primarios. Esto se debió en parte a una reducción en la demanda mundial, pero también a que muchos países de repente se vieron compelidos a reembolsar sus deudas. Tuvieron que aumentar la producción y las exportaciones a fin de generar suficientes divisas, y luego se encontraron compitiendo fuertemente unos con otros en mercados cada vez más reducidos.

Para los países en desarrollo la tasa de interés real relevante sobre su deuda externa es la tasa de interés nominal ajustada de acuerdo con la tasa de cambio de los precios de exportación en dólares. Principalmente como resultado de la reducción de sus precios de exportación, los países en desarrollo pagaron efectivamente una tasa de interés real promedio de 17% durante la década de los años ochenta, en comparación con el 4% pagado por las naciones industrializadas.

El intento de reembolso de sus deudas no pudo mantenerse a tono con la reducción que causó en los precios de sus exportaciones. Este fenómeno —identificado por primera vez durante la depresión de la década de 1930—

tiene un resultado paradójico y perturbador: *mientras más pagan los deudores, más deben.*

Se suponía que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional iban a equilibrar esas fluctuaciones en los préstamos internacionales y a fortalecer el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales. En efecto, a comienzos de los años ochenta aumentaron los créditos netos otorgados a los países en desarrollo. Sin embargo, como no tenían los recursos necesarios ni el mandato oficial requerido para intervenir de modo significativo en mercados internacionales no pudieron sostener dichas políticas. Así las cosas, en lugar de reducir las fluctuaciones, las intensificaron. Entre 1983 y 1987, cuando los países en desarrollo afrontaron un súbito éxodo de préstamos bancarios comerciales, las transferencias netas del FMI pasaron de más US\$7.600 millones en 1985 a menos US\$7.900 millones. Y las transferencias netas del Banco Mundial pasaron de más US\$4.900 millones en 1985 a menos US\$1.700 millones en 1991.

La debilidad de mercado de los países en desarrollo también es evidente en su incapacidad de atraer volúmenes suficientes de inversión extranjera directa. Los inversionistas buscan la más alta rentabilidad posible sobre su capital, y en los últimos años son los países industrializados los que lo han brindado. Como resultado, el 83% de la inversión extranjera directa tiene como destino los países industrializados. Y los países en desarrollo que sí reciben inversión extranjera tienden a ser aquellos en mejor situación: el 68% del flujo anual a países en desarrollo tuvo como destino apenas nueve países en América Latina y en el este y el sureste de Asia.

Esto puede parecer extraño, pues podría pensarse que el capital produce mayores rendimientos en países en donde el capital es escaso pero la mano de obra es abundante. Sin embargo, parecen revestir igual importancia la calidad y la capacidad tecnológica de los trabajadores. Los países que tienen una fuerza laboral más instruida y calificada —así como climas de inversión política y económicamente más estables— tienden a ofrecer mejores rendimientos. Incluso los nacionales de países en desarrollo invierten sus fondos en países industrializados, con lo cual acentúan el flujo aparentemente perverso de fondos de los países pobres a los ricos.

Esta debilidad de los países en desarrollo no es ni inherente ni inevitable. Pueden mejorar sus perspectivas mediante políticas sólidas de manejo económico e inversiones *cuantiosas* en capital humano. Algunos países en desarrollo ya han registrado progresos impresionantes: en esperanza de vida, en matrícula escolar, en alfabetismo adulto, en niveles nutricionales y en igualdad entre sexos. No obstante, para mejorar significativamente su ventaja competitiva y fortalecer su posición en los mercados internacionales habrán de afrontar un desafío doble: ampliar el nivel básico de desarrollo humano y concentrar energías en áreas más avanzadas.

Como sostuvieron los dos primeros *Informes de Desarrollo Humano*, la prioridad otorgada a satisfacer necesidades humanas tan esenciales como la educación básica y la atención médica primaria no debe cuestionarse. Ninguna pirámide invertida de formación de capital humano podrá ser nunca estable. Pero los países en desarrollo deberán trascender las preocupaciones básicas de supervivencia humana e invertir fuertemente en todos los niveles de formación de capital humano, sobre todo en capacidades técnicas y administrativas. A menos que los países en desarrollo adquieran un mayor control sobre la creciente "industria del conocimiento", permanecerán por siempre rezagados en la producción de bajo valor agregado.

Es poco probable que el mundo tenga en algún momento una distribución equitativa del capital físico. Pero el mejoramiento de la distribución de conocimiento y capacidades constituye una proposición mucho más manejable y puede contribuir a igualar la distribución de oportunidades de desarrollo tanto a nivel nacional como internacional.

Varios países, industrializados y en desarrollo, han demostrado lo que se puede lograr cuando se utilizan estrategias claras de formación de capital humano y penetración de mercados. Los "tigres" industriales del este y el sureste asiático —incluidos la República de Corea, Tailandia y Malasia—, están avanzando a saltos en lo que normalmente constituirían varias décadas de desarrollo.

Una acción nacional decidida puede, por lo tanto, propulsar a países individuales a niveles mucho más altos de desarrollo humano y crecimiento económico. Sin embargo, si se pretende que los países en desarrollo progresen en conjunto, también habrá que realizar reformas internacionales fundamentales.

### **3. Los mercados globales no operan libremente. Esto, unido a su condición de socios desiguales, le cuesta a los países en desarrollo US\$500.000 millones anuales, o sea 10 veces más de lo que reciben en ayuda exterior.**

Las restricciones más evidentes son las que conciernen a bienes y trabajo. Las barreras arancelarias y no arancelarias mantienen por fuera muchas manufacturas provenientes de países en desarrollo, y las restricciones de inmigración impiden a los trabajadores emigrar en busca de mejores rendimientos por su trabajo.

Las barreras comerciales de los países industrializados protegen a los mercados nacionales de importaciones provenientes de una amplia gama de países, tanto ricos como pobres. Por ejemplo, las medidas no arancelarias se imponen sobre todo a bienes en cuya producción los países en desarrollo

son más competitivos, como es el caso de las exportaciones que requieren una utilización intensiva de mano de obra como textiles, confecciones y calzado. Y, en una gama extensa de bienes, los niveles arancelarios aumentan de acuerdo con el nivel de procesamiento. Esto es cierto en el caso de las especias, el yute y los aceites vegetales, así como en lo que respecta a las frutas, los vegetales y las bebidas tropicales. Estos incrementos en los aranceles desalientan a los países en desarrollo para procesar sus productos primarios, como sería, por ejemplo, convertir la cocoa en chocolate o fabricar refuerzos para alfombras en yute.

Según un estudio realizado por el Banco Mundial, las restricciones comerciales reducen el PNB de los países en desarrollo en un 3%, lo que equivale a una pérdida anual de US\$75.000 millones. Según otro cálculo, sólo en el caso de los textiles y las confecciones, la eliminación progresiva del Acuerdo de Multifibras podría aumentar las exportaciones de los países en desarrollo en cerca de US\$24.000 millones anuales.

De hecho, estas barreras han ido aumentando. Veinte de 24 países industrializados son hoy en día más proteccionistas de lo que eran hace 10 años. Casi el 28% de la totalidad de importaciones de los países de la OCDE provenientes de países en desarrollo se ve afectado por barreras no arancelarias. Es verdad que los países en desarrollo utilizan políticas proteccionistas para proteger industrias nacientes y algunas otras. Pero la verdadera ironía es que, ahora que el nivel de protección promedio en los países en desarrollo está comenzando a descender —en parte como resultado de programas de ajuste estructural—, las tendencias proteccionistas en las naciones industrializadas están ganando terreno.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se creó de manera que tales barreras pudieran retirarse progresivamente, para beneficio del comercio mundial en general. Sin embargo, su influencia ha sido muy limitada. Muchas áreas —entre ellas la agricultura, los productos tropicales, los textiles, los servicios, los derechos de propiedad intelectual y los flujos de inversión— no se ajustan a sus principios. De hecho, tan sólo el 7% del comercio mundial se encuentra en conformidad total con los principios del GATT.

Por lo tanto, los bienes provenientes de países en desarrollo no pueden moverse libremente a través de fronteras nacionales. Las restricciones sobre la migración de mano de obra son todavía más fuertes.

Cada año, 38 millones de personas adicionales ingresan a la fuerza laboral en los países en desarrollo, sumándose a los más de 700 millones de desempleados o subempleados. Si no se les crean oportunidades de trabajo, muchos se sentirán tentados a unirse al flujo creciente de migrantes internacionales, ya sea legal o ilegalmente. Cerca de 75 millones de personas de países en desarrollo dejan su tierra todos los años, en calidad de emigrantes por razones económicas, trabajadores transitorios, refugiados o personas desplazadas.

Como respuesta, los países industrializados se están volviendo mucho más selectivos en cuanto a los inmigrantes que aceptan. Han establecido niveles de capacitación cada vez más altos y otorgan preferencia a los trabajadores calificados o a quienes traen consigo capital o a los refugiados políticos.

Estas políticas resultan costosas para los países en desarrollo. Pierden personas altamente calificadas: científicos y profesionales en cuya educación han invertido muchos miles de millones de dólares. Pero además pierden remesas que los trabajadores migrantes no calificados podrían haber enviado de vuelta a casa. Las remesas son una fuente importante de ingresos para muchos países en desarrollo. Proviene no sólo de los países industrializados, sino también de emigrantes que se han ido a otros países en desarrollo, muchas veces productores de petróleo o naciones en proceso más acelerado de crecimiento. Tan sólo en 1989 las remesas totales provenientes de países industrializados y del Golfo ascendieron a US\$25.000 millones.

Resulta, desde luego, poco realista esperar que los países industrializados aflojen considerablemente sus barreras contra la inmigración. En vez de ello, habrá que crear suficientes oportunidades económicas en el mundo en desarrollo para así reducir las presiones que origina la migración.

Las restricciones de los mercados internacionales y la condición de socios desiguales le cuestan a los países en desarrollo aproximadamente US\$500.000 millones, cifra que equivale a alrededor del 20% de su PNB y a más de seis veces lo que gastan en prioridades de desarrollo humano, como educación básica, atención médica primaria, agua potable y eliminación de la desnutrición. Si estos US\$500.000 millones se pusieran a disposición de los países en desarrollo y si se utilizaran bien podrían ejercer un impacto significativo en la reducción de la pobreza. No debe olvidarse nunca que la pobreza no precisa de pasaporte alguno para traspasar las fronteras internacionales, bajo la forma de migración, degradación ambiental, drogas, enfermedad e inestabilidad política.

Habrà que realizar reformas radicales a fin de que los mercados funcionen de manera que beneficien a los países pobres y a la gente pobre. Pero los mercados por sí solos no pueden proteger a la gente contra la pobreza absoluta. Se requiere también la creación de redes de seguridad social fuertes y eficientes, tanto a escala internacional como nacional.

#### **4. La comunidad mundial precisa de políticas establecidas para proveer una red de seguridad social a las naciones pobres y a la gente pobre.**

El libre funcionamiento del mercado con frecuencia tiende a acentuar las disparidades entre ricos y pobres. Los gobiernos nacionales tratan de contrarrestar esas tendencias mediante una redistribución del ingreso a través

de sistemas de impuesto a la renta progresivo. También complementan estas medidas con la conformación de redes de seguridad social para evitar que la gente llegue a extremos de indigencia absoluta.

Estados Unidos, por ejemplo, "recicla" cerca del 15% del ingreso nacional a través del presupuesto público, y lo destina a servicios sociales, subsidios de desempleo y auxilios de bienestar. En Suecia la cifra oscila alrededor del 30%, e incluso muchos países en desarrollo tienen redes de seguridad social que reciclan entre el 5% y el 15% del PIB.

A nivel internacional, no existe ningún sistema semejante que redistribuya el ingreso eficazmente. Ya se está comenzando a hacer algo al respecto a nivel regional, dentro de la Comunidad Europea. Pero lo más parecido a una red de seguridad social internacional —que provea ayuda eficaz a los grupos de población más pobres— que existe actualmente en el mundo es el sistema de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), el cual exhibe fallas protuberantes en numerosos aspectos:

- *Cantidad.* La AOD asciende actualmente a apenas un 0.35% del PNB combinado de los países de la OCDE, en comparación con la meta internacional del 0.7%. Esto resulta claramente inadecuado. Los países donantes consideran necesario reciclar cerca del 25% de sus ingresos para satisfacer las necesidades de sus poblaciones, incluyendo 100 millones de personas que tienen ingresos inferiores al nivel de la línea de pobreza, calculada en aproximadamente US\$5.000. Pero para ayudar a satisfacer las necesidades de más de mil millones de pobres absolutos en los países en desarrollo, tan sólo asignan un 0.35%.
- *Equidad.* Las contribuciones de la AOD no aumentan progresivamente de acuerdo con los ingresos per cápita de los donantes: algunas de las naciones más ricas dan un porcentaje mucho más pequeño de su PNB que países menos acaudalados. De hecho, el 80% del déficit actual de US\$51.000 millones en comparación con la meta global de 0.7% es responsabilidad exclusiva de tan sólo dos naciones ricas: Estados Unidos y Japón.
- *Asignación.* Muchas veces la ayuda no está relacionada con el nivel de pobreza. El sur de Asia recibe US\$5 por persona, mientras que los países beneficiarios de ayuda en el Medio Oriente (con un ingreso per cápita más de tres veces superior al del sur de Asia) reciben US\$55 por persona. India tiene el 34% de los pobres absolutos del mundo, pese a lo cual recibe apenas el 3.5% del total de AOD. De hecho, los 10 países que en su conjunto albergan a más del 70% de las personas más pobres del mundo reciben apenas una cuarta parte de la ayuda internacional. Los países que reciben más ayuda suelen ser aquellos que no utilizan bien sus recursos: los países con altos gastos militares obtienen aproximadamente el doble de ayuda per cápita que los países de gastos moderados,

y más de 25% más que los países con gastos militares bajos. La ayuda tampoco se asigna a lo que deberían ser asuntos de prioridad humana. La educación básica, la atención médica primaria, el agua potable y los programas de nutrición tan sólo obtienen el 10% de la AOD multilateral y el 6.5% de la AOD bilateral. Como las perspectivas de un aumento importante en el monto total de la AOD son bastante desalentadoras, debe aprovecharse cualquier oportunidad para mejorar la calidad de la asistencia extranjera.

Si se quiere que la AOD sirva genuinamente como red de seguridad social para los pobres del mundo tendrá que basarse en un nuevo marco, según el cual los compromisos con el programa de ayuda se consideren obligaciones firmes, los flujos anuales se muevan de forma predecible, la carga se distribuya progresivamente y las asignaciones de ayuda se hagan racional y equitativamente según metas internacionales acordadas. Esta ayuda debería canalizarse preferencialmente a través de organizaciones multilaterales ya que pueden operar sin las presiones políticas que determinan gran parte de la ayuda bilateral. Y la distribución de la AOD debe basarse en un nuevo diálogo en torno a formulación de políticas que haga énfasis en que la ayuda deberá dirigirse a asuntos de prioridad humana e inste a los países beneficiarios a disminuir sus gastos militares y a respetar los derechos humanos.

Una restructuración fundamental semejante de la OAD tan sólo podrá realizarse si se basa en acuerdos internacionales que permitan, tanto a las naciones ricas como a las pobres, proteger sus intereses legítimos. Lo que se necesita es un nuevo pacto internacional.

### **5. Los países industrializados y en desarrollo tienen la oportunidad de diseñar un nuevo pacto internacional y de asegurar un desarrollo humano sostenible para todos en un mundo pacífico.**

El basurero de la historia está repleto de grandiosos diseños internacionales que jamás se llevaron a la práctica; este hecho merece una reflexión sensata antes de iniciar otro intento más. Sin embargo, los fracasos del pasado deben constituirse en fuente de inspiración y no de parálisis política. Las propuestas pasadas no fructificaron por varias razones. Con frecuencia eran unilaterales, basadas en concesiones del Norte al Sur, en vez de estar sustentadas en el interés mutuo. Muchas veces resultaban excesivamente ambiciosas, pues exigían a los países industrializados incrementos sustanciales y políticamente impopulares en materia de ayuda externa, en vez de ofrecer reformas bien estudiadas en los mercados internacionales, de las cuales todos pudieran beneficiarse. Muchas tenían un enfoque demasiado

estrecho, concentrándose en un asunto ya fuera económico o político, sin tener en cuenta la dimensión humana. Y algunas propuestas simplemente se hacían en momentos inoportunos, cuando no había madurado todavía el tiempo para el cambio.

Finalizada la guerra fría, con un descenso en los gastos militares, con la expansión de la libertad económica y política y con una concientización cada vez mayor de la opinión pública en lo referente a los temas ambientales, el mundo tiene ahora una oportunidad única de romper en gran parte con el pasado. Ha llegado el momento de concertar un nuevo *pacto internacional sobre desarrollo humano*: un acuerdo que coloque a las personas en primer lugar en las políticas nacionales y en la cooperación internacional para el desarrollo.

Sin embargo, es preciso definir muy claramente un pacto internacional realista, que ponga en claro los objetivos que pretende cumplir, los recursos que necesita, la estrategia para su puesta en marcha y el marco institucional que requiere como base. Y todas las partes tendrían que estar dispuestas a dar y recibir.

Dicho pacto también tendría que prepararse mediante un proceso de consultas mundiales. Deberá convocarse una cumbre mundial sobre desarrollo humano con miras a comprometer el apoyo de los líderes políticos del mundo para poder alcanzar los objetivos del pacto, incluyendo su compromiso en lo que respecta a los recursos que se necesitarán.

### Objetivos

Si bien el objetivo general del nuevo pacto internacional sería mejorar los niveles de desarrollo humano en todo el mundo, es posible que los países en desarrollo e industrializados quieran concretar más este objetivo.

LOS PAISES EN DESARROLLO podrían querer que el pacto les ayudara a conseguir por lo menos lo siguiente:

- *Metas humanas esenciales.* Que deberán alcanzarse en el año 2000. Estas deben incluir educación básica universal para hombres y mujeres, atención médica primaria y agua potable para todos, eliminación de la desnutrición severa y acceso de por lo menos un 80% a la planificación familiar.
- *Empleo.* A fin de crear suficientes oportunidades de trabajo para absorber las nuevas adiciones a la fuerza laboral y reducir la pobreza absoluta en un 50%.
- *Tasa de crecimiento del PIB.* Que deberá acelerarse significativamente para poder cumplir con los anteriores objetivos.

LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS podrían querer que el pacto también cubriera algunos de los objetivos internacionales compartidos que para ellos revisten importancia prioritaria:

- *Narcotráfico y contaminación.* Que deberán abordarse mediante la estrecha cooperación entre todos los países del mundo.
- *Presiones de inmigración.* Que deberán aliviarse mediante la generación de mayores oportunidades de empleo en las naciones pobres.
- *Amenazas nucleares.* Que deberán eliminarse a medida que ceden las tensiones internacionales y los países aceptan voluntariamente reducciones de armamento nucleares, incluyendo políticas de no proliferación nuclear.

Ciertamente, los países en desarrollo e industrializados aceptarían *conjuntamente* que las anteriores metas no pueden alcanzarse sin un compromiso firme de formulación de políticas tendientes a conseguir:

- *Paz y desarme internacionales.* Además de fortalecer los acuerdos de paz internacionales y regionales, los gastos militares deberán reducirse progresivamente tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.
- *Seguridad de desarrollo.* Para evitar la acumulación de cargas de deuda inmanejable, ya sea ambiental, financiera o social.

### Necesidades de recursos

El pacto internacional de desarrollo humano entrañará costos. Y éstos no sólo serán financieros. Ante todo, el pacto exige un firme compromiso de formulación de políticas tendientes a alcanzar los objetivos fijados. Únicamente si los formuladores de políticas se comprometen con los *finés*, podrán ponerse de acuerdo en cuanto a los *medios*.

Sin embargo, para llegar a un acuerdo en torno a los requerimientos de recursos financieros del pacto, es importante que se calculen los costos lo más precisamente posible y que exista una clara identificación de las fuentes de financiación a las cuales se piensa recurrir. Estas podrían incluir:

- *Un dividendo de paz.* Todos los países, tanto industrializados como en desarrollo, se deberán comprometer a reducir sus gastos militares durante la década de los años noventa en por lo menos un 3% anual. Esto generaría para el año 2000 un dividendo de paz total de cerca de US\$1.5 billones: US\$1.2 billones en los países industrializados y US\$279.000 millones en los países en desarrollo.
- *Un sistema reformado de AOD.* El mundo precisa de un nuevo sistema de AOD que sea progresivo, predecible y equitativo. Como tomará tiempo desarrollar una reforma tan integral, el punto focal inmediato deberá ser

el mejoramiento de la calidad de la AOD actual. Por lo menos dos terceras partes de la AOD deberán canalizarse hacia las naciones más pobres (en comparación con el tercio actual) y al menos el 20% debe destinarse a gastos de prioridad humana (en comparación con el 6.5% actual).

- *Una negociación internacional de la deuda.* Debe emprenderse una nueva negociación con las naciones severamente endeudadas a fin de detener la actual transferencia neta, relacionada con la deuda, de aproximadamente US\$50.000 millones anuales de los países en desarrollo a los países industrializados. Esto entrañará una fuerte reducción de deudas por parte de donantes oficiales y bancos comerciales, así como de las instituciones multilaterales.
- *Un sistema de tributación internacional.* La responsabilidad colectiva eventualmente conducirá al establecimiento de algunas formas de tributación internacional. Un comienzo podría ser la protección de los intereses públicos internacionales. Podrían considerarse varias ideas prometedoras. Un impuesto al consumo de un dólar por barril de petróleo, cobrado en la fuente, generaría cerca de US\$24.000 millones anuales (73% proveniente de naciones industrializadas). Un impuesto equivalente sobre el carbón produciría US\$16.000 millones anuales. La introducción de certificados de racionamiento para emisiones de dióxido de carbono podría conducir a una transferencia automática de recursos de las naciones ricas a las naciones pobres. Además, un impuesto de solidaridad del 1% sobre las importaciones internacionales (que en la actualidad produciría cerca de US\$30.000 millones) podría suministrar apoyo financiero adicional para la cooperación internacional tendiente al desarrollo humano en el mundo entero.
- *Mercados internacionales abiertos.* Los mercados internacionales deberán ser liberalizados tanto en materia de bienes como de servicios, a fin de acelerar el crecimiento internacional y asegurar una distribución mucho más equitativa de este crecimiento. En particular, las restricciones existentes sobre la exportación de textiles, confecciones y productos agrícolas, tropicales y con base en recursos deberán eliminarse. Esto permitiría a los países en desarrollo aumentar sus exportaciones en US\$40.000 millones anuales, con lo cual aumentarían las oportunidades de empleo y de ganar ingresos de sus pueblos.

### *Estrategia*

Con el fin de garantizar que las medidas de movilización de recursos estén vinculadas al logro de los objetivos acordados del pacto, habrá que basar el diseño y la puesta en marcha del pacto en estrategias cuidadosamente

estudiadas. Estas se requieren no sólo a nivel internacional, sino en las distintas regiones y países. Aunque estas estrategias naturalmente variarán de un país y una región a otra, es probable que haya elementos comunes.

LOS PAISES EN DESARROLLO deberán adoptar políticas mejoradas de gobierno nacional a fin de poder responder cabalmente a las necesidades de sus pueblos. Esto podría incluir un gobierno más abierto, basado en el respeto por los derechos humanos y una participación amplia, tanto en la vida política como en la planeación para el desarrollo. La política pública deberá proveer un marco que fomente la iniciativa privada, la puesta en marcha de proyectos empresariales de envergadura y el manejo eficiente de los mercados nacionales e internacionales. Y la administración pública deberá manejarse con mayor transparencia y responsabilidad por los actos realizados.

LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS tendrán que asegurarse de que su dividendo de paz esté bien administrado. Los recursos liberados se requerirán para emprender programas de ajuste estructural en los países industrializados, a fin de que liberalicen sus mercados de bienes, capitales, tecnología y trabajo, y financien niveles más altos de desarrollo humano en sus propios países y en el exterior.

TODOS LOS PAISES tendrán que unir fuerzas en programas de acción conjunta, con base en el reconocimiento de que el mundo no puede ser un lugar seguro sin la colaboración cabal de todos —naciones ricas y pobres, Norte y Sur— para combatir algunos de los problemas internacionales más severos, incluidos la pobreza, el hambre, el analfabetismo, el narcotráfico y el consumo de droga, la proliferación nuclear, el terrorismo internacional, la migración ilegal, el agotamiento de los recursos no renovables y la difusión de la contaminación ambiental. Sólo a través de la cooperación podrá el mundo alcanzar el desarrollo humano sostenible, la paz y la seguridad.

Hoy en día se requiere una visión clara de las metas humanas que deberán alcanzarse durante el próximo decenio, así como un nuevo marco institucional para poderlas llevar a la práctica. El destino de la humanidad es una opción, no un azar.

### *Marco institucional*

El mundo precisa de una nueva visión de gobierno internacional para el próximo siglo. La forma de gobierno será objeto de mucha discusión en los años próximos. Las instituciones internacionales del siglo XXI podrían incluir un banco central internacional, un sistema de impuesto de renta progresivo, una organización de comercio internacional y un sistema de Naciones Unidas fortalecido. Mientras tanto, deberán contemplarse reformas a las instituciones existentes como estrategia de transición.

LAS NACIONES UNIDAS deberán fortalecerse considerablemente, desde los puntos de vista político, administrativo y financiero. Todas las naciones, grandes y pequeñas, deberán aceptar el alcance colectivo y la disciplina de la ONU y pagar una contribución evaluada de acuerdo con el nivel y volumen de sus ingresos, y más de conformidad con las necesidades de desarrollo existentes. Deberá crearse una fuerza de paz multilateral permanente bajo la égida de las Naciones Unidas. Estas reformas le permitirían a la ONU responder rápida y efectivamente, tanto a los conflictos políticos como a las necesidades de desarrollo y humanitarias.

Las Naciones Unidas también deberán desempeñar un papel cada vez más importante en los asuntos económicos y sociales. Esto podría conseguirse mediante la creación de un Consejo de Seguridad para el Desarrollo, de 22 miembros, con 11 miembros permanentes y 11 rotativos. El Consejo llegaría a un consenso político sobre políticas de desarrollo, que serían llevadas a la práctica por los organismos especializados pertinentes. Consideraría todos los grandes temas internacionales, incluyendo la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, las negociaciones comerciales, los precios de los productos primarios, la deuda, la ayuda para el desarrollo, el narcotráfico, los refugiados y la administración de los intereses públicos internacionales. También se propone que este Consejo cuente con el respaldo de un presupuesto para el desarrollo de buen tamaño, que deberá recaudarse del impuesto de solidaridad del 1% sobre las importaciones internacionales propuesto anteriormente. El fondo sería utilizado para apoyar importantes iniciativas de desarrollo identificadas por el Consejo y para subsanar déficit críticos en las necesidades financieras internacionales.

EL BANCO MUNDIAL deberá reestablecer su papel como intermediario comprensivo entre los países en desarrollo y los mercados internacionales de capital. Podría desarrollar nuevos instrumentos de préstamos para reciclar mejor los fondos de los países industrializados con destino a los países en desarrollo. Entre las posibilidades están la creación de nuevos vínculos a través de un fideicomiso de inversión internacional y la apertura de una nueva ventana de préstamos intermediaria para satisfacer las necesidades de países que ya no precisen de fondos concesionarios de la AIF (la ventana de préstamos blandos del Banco), pero que todavía no estén listos para cumplir con los términos más severos del BIRF (la ventana comercial del Banco).

EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL deberá fortalecerse a fin de permitirle imponer programas de ajuste, no sólo a los países en desarrollo, sino también a las naciones industrializadas. El FMI deberá, ante todo, asumir un papel mucho más acorde con el de un banco central internacional, que suministre y administre la liquidez internacional.

LA FACILIDAD AMBIENTAL GLOBAL, que el PNUD, el PNUAM y el Banco Mundial administran conjuntamente en la actualidad, también debe res-

tructurarse de manera que pueda desempeñar un papel más significativo en la protección ambiental internacional y en el apoyo al desarrollo ecológicamente sostenible. Esto implicaría ampliar la estructura administrativa de la facilidad a fin de darle mayor voz a las naciones en desarrollo, concentrarse más en las políticas ambientales internas de los países en desarrollo y ampliar la base financiera de la facilidad. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y las actividades que se desprenderán de ella ofrecerán una oportunidad única para lograr un progreso concreto en estas áreas.

AL GATT deberá ampliársele el mandato de manera que cubra la mayor parte del comercio internacional. Como lo plantea la Ronda Uruguay de negociaciones sobre comercio multilateral actualmente en curso, esto significaría aplicar principios del GATT a la agricultura, los productos tropicales, los textiles y los aspectos relacionados con el comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual y flujos de inversión. El Secretariado del GATT también sería más efectivo si tuviera una pequeña junta ejecutiva, dotada de suficiente poder regulatorio.

\* \* \*

Las reformas internacionales realizadas en los próximos años deberán tener como objetivo el mejoramiento del bienestar de los más de 5.000 millones de habitantes del mundo. *Desarrollo Humano: Informe 1992* analiza el funcionamiento actual de los mercados internacionales desde esta perspectiva humana. Y aunque las reformas enfatizadas en este Informe son internacionales, la intención es que sirvan de complemento y no de sustituto para una acción nacional decidida.

El mensaje básico del Informe correspondiente a este año es que el mundo tiene una oportunidad única de utilizar los mercados internacionales para beneficio de todos. La eliminación de muchas de las restricciones sobre el comercio mundial le ayudará a los mercados mundiales a brindar mejor los beneficios que siempre han prometido. Y al hacer una inversión sustancial en el mejoramiento de la capacidad humana, el manejo económico y la tecnología, los países en desarrollo podrán participar en el comercio mundial como socios iguales y obtener beneficios iguales.