

INT-1826



ILPES

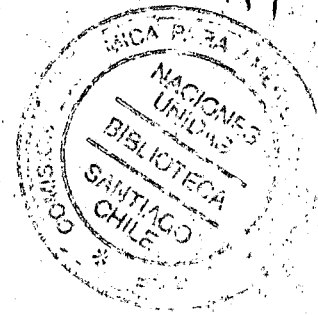
INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1826)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Maudler (Básico)
Análisis de la estructura

Documento CPS-20 Económico



¿QUE ESTAMOS TRATANDO DE MEDIR? ^{1/}

^{1/} El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los
participantes de cursos del Programa de Capacitación.

80-3-469

¿QUE ESTAMOS TRATANDO DE MEDIR? A/

Por Dudley Seers

Resumen

El desarrollo significa crear las condiciones para la realización de la personalidad humana. Su evaluación debe, por tanto, tomar en cuenta tres criterios económicos ligados entre sí: si ha habido reducción en (i) la pobreza; (ii) el desempleo; (iii) la desigualdad. El producto nacional bruto puede crecer rápidamente sin ningún mejoramiento dentro de estos criterios; por lo tanto, el desarrollo debe ser medido en forma más directa. Los problemas conceptuales y prácticos de un número de indicadores se discuten aquí, así como las implicancias de la planificación, tanto nacional como internacional.

A/ Aparecido originalmente en Journal of Development Studies, Londres, Vol. 8, Nº 3, abril 1972, y en IDS Reprints, Communications, Nº 106, Brighton, Institute of Development Studies, Universidad de Sussex. El primer tercio del artículo proviene de "The Meaning of Development", International Development Review, Vol. 11, Nº 4, 1969, republicado en IDS Reprint Communications Series, Nº 44; Revista Brasileira de Economia, Vol. 24, Nº 3; Internationale Spectator, Vol. XXIV, Nº 21; Ekistics, 1970; Sociological Abstracts, 1970; Insight, 1971; y en el libro editado por Ilchman y Uphoff, The Political Economy of Development. El autor agradece los comentarios de Hans Singer sobre un esbozo de esta parte, que también fue discutido en seminarios realizados en las Universidades de Boston y Toronto y constituyó la base de un almuerzo-discusión en la XI Conferencia Mundial de la Sociedad para el Desarrollo Internacional realizada en Nueva Delhi, India, en noviembre de 1969. El resto fue escrito especialmente para este artículo.

/Presentación

Presentación

¿Por qué se confunde el desarrollo con el crecimiento económico? Sin duda, difícilmente podría decirse que la situación descrita por un conjunto de proyecciones es preferible a la expuesta por otro conjunto, sólo porque la primera implica un ingreso per cápita más alto. Después de todo, ¿en qué sentido Sudáfrica es más desarrollada que Ghana, o Kuwait que Egipto, o los Estados Unidos que Suecia?

Una explicación consiste en que el ingreso nacional es un indicador muy conveniente. Los políticos encuentran útil una medida comprensiva única, especialmente, si tiene por lo menos un año de atraso. A los economistas les proporciona una variable cuantificable, sujeta a variaciones que pueden ser analizadas en términos de cambios en la producción sectorial, participación de los factores, o categorías de gastos, lo que hace posible la confección de modelos.

Por supuesto, el asunto puede plantearse suponiendo que los incrementos en el ingreso nacional, si son los suficientemente rápidos, tarde o temprano solucionarán los problemas sociales y políticos. Pero la experiencia de la década pasada hace que esta creencia parezca más bien ingenua. Han surgido crisis sociales y levantamientos políticos en países en cualesquiera etapa de desarrollo. Más aún, tales problemas afectan a países cuyo ingreso per cápita crece rápidamente, como a aquéllos que tienen una economía estancada. De hecho, pareciera que no sólo el crecimiento económico puede ser inoperante para solucionar las dificultades sociales y políticas sino, incluso, que ciertos tipos de crecimiento pueden, en realidad, ocasionarlas.

Cuando se reconoce la complejidad de los problemas de desarrollo, el uso continuo de un indicador agregativo único adquiere una apariencia diferente. Pareciera que se lo usa a fin de evitar enfrentarse a los problemas reales de desarrollo.

/Definición de

Definición de desarrollo

Para discutir los desafíos a enfrentar, hay que disipar la niebla que se cierne sobre la palabra "desarrollo" y decidir, con más precisión, qué se quiere expresar con ella. Sólo entonces se podrán trazar metas significativas o indicadores, contribuyendo así a mejorar la política nacional o internacional.

El punto de partida estriba en que no pueden evitarse los "juicios de valor", tan mal vistos por los positivistas. El concepto de "desarrollo" es inevitablemente normativo, casi un sinónimo de mejoramiento. Pretender otra cosa es sólo ocultar los propios juicios de valor.

¿Pero de dónde provienen estos juicios? La respuesta convencional, que Timbergen acepta para su sistema de planificación económica, consiste en postular que los valores los fijan los gobiernos. No obstante, éstos tienen, necesariamente, una visión de corto alcance, descontando en algunos casos el futuro a tasas muy elevadas. Y lo que es más grave, algunos gobiernos constituyen el principal obstáculo para el desarrollo, cualesquiera sea la definición que se adopte, y si tal aseveración se acepta, ¿dónde obtener los criterios mediante los cuales juzgar los objetivos del gobierno? Aun suponiendo que los gobiernos representasen fielmente, en algún sentido, las actitudes populares, éstas son endógenas al proceso de desarrollo y, por tanto, no pueden proporcionar un medio adecuado para evaluarlo.

Otro enfoque consiste en copiar las vías de desarrollo seguidas por otros países, lo cual significa implícitamente tener como meta el estado actual de aquéllos. Esto es, por ejemplo, lo que realmente están haciendo los constructores de modelos cuando toman los coeficientes de un análisis internacional de corte transversal, o usan funciones derivadas de la experiencia de un país industrial. Sin embargo, pocos - si es que existe alguno - de los países ricos aparecen ahora ante el mundo exterior como modelos realmente deseables. Hay

/aspectos que

aspectos que parecen envidiables, como sus niveles de consumo, pero ellos están asociados, tal vez inseparablemente, a males como su extensión urbana, las presiones publicitarias, la contaminación y la tensión crónica que sufren sus habitantes. Por otro lado, no es obvio ni plausible en manera alguna que el resto del mundo pueda repetir aunque quisiera la historia de los países industriales.

De no ser posible encontrar los valores en la política o en la historia, ¿la única salida es que cada quien adopte su propio conjunto personal de valores? Afortunadamente, esto no es necesario. Basta con preguntarse por las condiciones necesarias para alcanzar una meta universalmente aceptable, como es la realización de las potencialidades de la persona humana.

Hay una necesidad absoluta y obvia para esto: que exista suficiente alimento. Por debajo de ciertos niveles de nutrición, un hombre no sólo carece de energía corporal y buena salud, sino incluso de interés por las cosas, aparte del alimento. No puede elevarse por encima de una existencia animal. Si alguien tiene alguna duda acerca de la primacía del alimento, debería reflexionar sobre las implicancias de una reciente investigación, donde se muestra que si los niños de corta edad no son adecuadamente alimentados, el resultado bien puede ser un permanente deterioro no sólo del cuerpo, sino también de la mente. 1/

Desde que los productos alimenticios tienen precio, el criterio puede ser expresado en términos de niveles de ingreso. Esto posibilita tomar en cuenta también ciertos otros requerimientos mínimos por cuanto es evidente que la gente nunca gasta todo su dinero (o energía) en alimentos, no importa cuán pobre sea. El ingreso percibido debe ser no sólo suficiente para alimento, sino también para cubrir las necesidades básicas de vestuario, calzado y vivienda.

1/ N. S. Scrimshaw y J. E. Gordon, editores, Malnutrition, Learning and Behaviour. Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1968.

Sin embargo, con esto no se quiere hacer referencia a las necesidades de consumo en general, sino a la capacidad de adquirir lo necesario para la satisfacción de necesidades físicas.

Quienes sostienen un concepto "relativo" de pobreza, consideran pobres a aquellos que no son capaces de "participar en las actividades ni tienen las condiciones de vida y esparcimiento habituales en su sociedad. Estas actividades y costumbres tienen que ser descritas empíricamente. Además de los hábitos alimenticios y de vestuario, incluirían, por ejemplo en el Reino Unido, cosas tales como fiestas de cumpleaños para los niños, vacaciones de verano y salidas de noche". ^{2/} Esta manera de ver la pobreza como privación social implica que el estándar mínimo se elevaría al mejorar las condiciones de vida y, en consecuencia, la pobreza nunca podría ser eliminada, excepto tal vez mediante una distribución muy equiparada del ingreso. Pero ver al hijo condenado a la inferioridad física y mental de por vida a causa de la desnutrición, o no poder obtener una transfusión de sangre para salvar la vida de su esposa es, sin duda, un tipo diferente de pobreza que la de no contar con los medios para comprar tortas para el cumpleaños del niño o llevar a la esposa al cine.

Lo que sostengo es que por debajo del nivel por el cual un hombre puede en algún sentido proveer a su familia con "suficiente" alimento, la utilidad marginal del ingreso es mucho más grande que por encima de ese nivel. Esto es, por supuesto, un punto de vista anticuado, y ocasiona muchos problemas de conceptos y medidas, tema sobre el cual se volverá más adelante. Pero dondequiera que haya pobreza severa, un enfoque inevitablemente normativo sobre el desarrollo, implica una función de utilidad general de este tipo.

Otra necesidad básica, vale decir, algo sin lo cual la personalidad no puede desarrollarse, es un empleo. Esto no significa necesariamente empleo remunerado. Puede tratarse de estudio, trabajo en

^{2/} Peter Townsend, The Concept of Poverty, Londres, Heinemanns, 1970, p. 42.

una granja familiar o en la mantención de la casa. Pero no desempeñar ningún rol socialmente aceptado, siendo dependiente crónico, aunque se trate del alimento, de la capacidad productiva de otra persona, parece ser incompatible con el autorrespeto de un adulto no senil, especialmente si se han pasado años en la escuela e incluso, tal vez, en la universidad, preparándose para desarrollar una vida económicamente activa.

Es cierto, por supuesto, que tanto la pobreza como el desempleo están asociados con el ingreso de varias formas. Pero incluso un rápido incremento en el ingreso per cápita por sí mismo dista de ser suficiente para reducir la pobreza y el desempleo, como lo demuestran muchas experiencias. De hecho, ciertos procesos de crecimiento pueden estar acompañados y, en un sentido, causar el incremento del desempleo. ^{3/}

El vínculo directo entre el ingreso per cápita y el número de personas que viven en la pobreza es la distribución del ingreso. Es un axioma que la pobreza será eliminada más rápidamente si el crecimiento va acompañado de una disminución en la concentración de los ingresos. Sin embargo, la igualdad debería ser considerada un objetivo por derecho propio: el tercer elemento del desarrollo. Las desigualdades que actualmente se encuentran, especialmente en el Tercer Mundo donde hay pobreza masiva, no son toleradas por ningún modelo religioso o ético. Las barreras sociales y las inhibiciones de una sociedad desigual distorsionan la personalidad tanto de quienes poseen altos ingresos, como de los que son pobres. Así, diferencias triviales de acento, lenguaje, vestimenta, costumbres, etc., adquieren una importancia absurda engendrando el desprecio por aquellos que carecen de esas "virtudes" sociales, especialmente los habitantes del campo. Como la

^{3/} Así, en Trinidad el crecimiento del ingreso per cápita fue, promedialmente, superior al 5% anual durante el período 1953-68, mientras que el desempleo abierto mostraba un incremento fijo de más del 10% de la fuerza laboral.

raza está generalmente correlacionada con el ingreso, la desigualdad económica descansa en el corazón de las tensiones raciales. Más aún, la desigualdad de ingresos está asociada a otras desigualdades, especialmente de educación y de poder político, que la refuerzan.

Por consiguiente, las preguntas que hay que formular sobre el desarrollo de un país son: ¿Qué ha pasado con la pobreza, con el desempleo y con la desigualdad? Si las tres se han tornado menos severas, entonces puede afirmarse, sin duda, que hubo desarrollo. Si estos problemas se han agravado y especialmente en el caso de que ello haya sucedido con los tres, sería erróneo decir que ha habido "desarrollo" aunque se haya elevado el ingreso per cápita. Esto vale, por supuesto, también para el futuro. Un "plan" que no contenga metas para reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad, difícilmente puede ser considerado un "plan de desarrollo". 4/

Es obvio que la verdadera realización de la potencialidad humana requiere mucho más de lo que puede especificarse en estos términos. No pueden delinearse aquí todos los otros requerimientos, pero este ensayo sería muy poco equilibrado de no mencionarlos. Entre ellos está la posesión de niveles educacionales adecuados (especialmente la alfabetización), la participación en el gobierno y la pertenencia a una nación verdaderamente independiente, tanto económica como políticamente, en el sentido de que las opiniones de otros gobiernos no predeterminan en gran medida las decisiones del propio gobierno.

4/ Supongamos, por ejemplo, que un plan prospectivo especificara que el desarrollo per cápita de Brasil se duplicara en los siguientes treinta años, pero sin suponer ningún cambio en la distribución o en el nivel de desempleo. Entonces, a fines del siglo, un gran terrateniente del Matto Grosso podría poseer cuatro autos en vez de dos, y un campesino del nordeste podría comerse dos kilogramos de carne al año en vez de uno. Su hijo bien podría estar aún sin trabajo. ¿Podríamos realmente llamar a esto "desarrollo"?

A medida que disminuyan la desnutrición, el desempleo y la desigualdad, estas metas educacionales y políticas se tornan objetivos cada vez más importantes del desarrollo. Posteriormente también, la libertad en lo que concierne a los códigos sexuales represivos, al ruido y a la contaminación, llegarán a ser metas mayores. 5/ Pero poner excesivo énfasis en ellos ahora, supeditaría las prioridades económicas básicas al menos para los países realmente pobres con un gran número de niños desnutridos. Difícilmente se podría pretender que un país está "en vías de desarrollo" sólo porque su sistema educacional está en expansión o porque se ha estabilizado el orden político, o existen limitaciones al ruido de las máquinas, si paralelamente el hambre, el desempleo y la desigualdad son significativos, aumentan o incluso, si no estuvieran disminuyendo. En verdad, no habría dudas sobre la viabilidad del orden político en esas circunstancias si no se considerara tal pretensión prima facie como algo sospechoso. Por otro lado, es evidente que ciertos modelos políticos bien pueden ser incompatibles con el desarrollo.

Antes de concluir hay que aclarar que el ingreso nacional no carece totalmente de sentido sólo porque sea un indicador inapropiado del desarrollo. Tiene importancia como medida de desarrollo potencial. Supóngase que dos países comienzan una década con el mismo ingreso per cápita pero uno de ellos crece más rápidamente que el otro durante diez años. Ese incremento del ingreso se concentra enteramente en los sectores más ricos, debido a que dicho crecimiento se ha producido por la utilización de técnicas intensivas en capital, por lo que las tasas de desempleo permanecen estables. En cambio, en el otro país, si bien el crecimiento ha sido más lento, ha significado menor desempleo y, por lo mismo, ha beneficiado a los más pobres.

5/ Incluso para países de alto nivel de desarrollo el uso del ingreso nacional como indicador está siendo ampliamente criticado, por ignorar los costos ambientales. Ver por ejemplo E. J. Misham, The Costs of Economic Growth, Londres, Staples Press, 1967.

Si el país con crecimiento más rápido no se ha desarrollado, según el criterio expuesto aquí, ha logrado empero, un potencial más grande para desarrollarse con posteridad. En primer lugar, el sistema fiscal podría proporcionar abundantes recursos para transferirlos a los pobres, cuanto más grande sea el ingreso disponible. Además, una tasa de crecimiento rápido implica una capacidad de ahorro más grande, lo cual podría facilitar un desarrollo verdadero en el futuro. Efectivamente, el país que crece más rápido puede tener ya un nivel de inversión per cápita más alto. Si esta inversión se ha hecho sea en proyectos de agricultura que eleven la producción de alimentos y proporcionen mayor cantidad de empleos rurales, sea en escuelas rurales, es posible prefigurar un futuro desarrollo genuino. 6/

En el largo plazo, el crecimiento económico es una condición necesaria para que un país pobre pueda reducir la pobreza. Pero no es condición suficiente. Lograr una alta tasa de crecimiento económico depende de la política. Un país donde el crecimiento económico es lento o desdeñable puede pasarse ocupado en reformar sus instituciones políticas, de modo que cuando el crecimiento llegue, significará desarrollo. Tal país podría, a la larga, desarrollarse más rápido, que otro que en el presente goce de un crecimiento económico rápido, pero cuyo poder político permanece aferrado por una minoría rica. Será interesante comparar, por ejemplo, lo que sucederá en Cuba y Brasil en lo que resta de este siglo.

6/ En un interesante ensayo, se describió un índice de desarrollo potencial diferente, basado en insumos fundamentales, como capital y habilidades (aunque se lo describe de manera desorientadora como medida de la "marcha del desarrollo"). Los movimientos de tal índice prefigurarían lo que podría ser la marcha futura del crecimiento económico. El índice para la India, por ejemplo, es alentador porque muestra una tasa de incremento dos veces más rápida que el ingreso nacional real. Pero, por supuesto, no significa que el crecimiento potencial será desatado, a menos que ocurra un desarrollo. Véase V. V. Divatia y V. V. Bhatt, "On Measuring the Pace of Development", Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro, Nº 89, junio 1969.

Prioridades en las Ciencias Sociales

Puede ser útil oponerse a la fuerte atracción intelectual del ingreso nacional como medida de desarrollo echando una breve ojeada al pasado.

Alrededor de 1950 los grandes problemas económicos estaban en general bajo control en los países industrializados. El desempleo había sido reducido a niveles históricamente muy bajos; la pobreza absoluta había sido eliminada en gran medida; la tributación y los avances educacionales habían reducido las desigualdades económicas y, aunque gran parte de lo que subsistía se asociaba a la raza, ello no constituía en esa época una fuente de conflictos políticos y no preocupaba, por tanto, a los científicos sociales, especialmente a los economistas.

Esos países se las habían arreglado para enfrentar los desafíos generados en el siglo XIX. Por un lado, como se verá más adelante, se habían beneficiado del liderazgo económico mundial y del poder político, pero, por otro lado, sus logros también se debieron a que científicos sociales de la talla de Booth, Rowntree, Boyd-Orr, los Webb, Keynes, Beveridge y Tawney, habían prestado atención, durante la primera mitad del siglo, a la pobreza, al desempleo y a la desigualdad. 7/ La mayoría de los economistas, incluyendo a Pigou, consideraban el logro de una igualdad más amplia como un objetivo deseado.

Sin embargo, aliviados que fueron los grandes problemas, los economistas dedicaron su atención a conseguir innovaciones en sus técnicas profesionales. En tanto conservaron interés en los asuntos en boga, se preocuparon principalmente por el progreso de la nación concebida como un todo. El ingreso nacional parecía ideal para comparar la tasa de crecimiento de un país durante períodos diferentes, o para construir un cuadro comparativo internacional. Además mantenía su

7/ Espero no ser excesivamente nacionalista al escoger ejemplos británicos: más bien los nombres son significativos.

función de pronosticador del nivel de empleo, ya que si la economía está diversificada y la fuerza de trabajo es móvil, los grandes cambios a corto plazo en el ingreso nacional deben estar estrechamente asociados a los cambios de empleo. ^{8/}

Hoy se aprecia que ni siquiera en los países industriales se han solucionado realmente los problemas económicos básicos. Los científicos sociales, especialmente en los Estados Unidos, han redescubierto su propia pobreza. Además, el desempleo ha crecido recientemente y también algo similar puede haber sucedido con la desigualdad.

Pero en el Tercer Mundo, los problemas fundamentalmente nunca han desaparecido de la vista. En Africa, Asia o América Latina, el desarrollo ha sido muy limitado hasta 1950, cualesquiera sea el criterio económico utilizado. Desde entonces ha habido, ciertamente, alguna reducción en la proporción, aunque no en las cifras absolutas, de quienes viven en la pobreza. Empero, recientemente, Francis Keppel ha estimado que siete de cada diez niños de todo el mundo "están afectados por la apatía típica producto de la deficiencia crónica de proteínas, apatía que se traduce en potencial de aprendizaje mermado". ^{9/} Es probable que en muchos países del Tercer Mundo, tales como la India, ese porcentaje sea incluso más alto. El desempleo parece haber crecido si se atiende a los datos parciales disponibles. Es probable, aunque la información sea escasa que, en la mayoría de los países, la desigualdad no se haya reducido y que en muchos, puede haber incluso aumentado. Un informe sobre cinco países latinoamericanos para los cuales se dispone de estudios comparativos a través de un período de tiempo dado, concluye que todos mostraban un aumento en la desigualdad, con

^{8/} Este uso del ingreso nacional ha sido desarrollado por Colin Clark, National Income and Outlay, Londres, Macmillan, 1937. De hecho, el gran impulso hacia adelante en las estadísticas de ingreso nacional de los años 1930 y 1940 se debió, principalmente, al problema del desempleo, aunque también a la necesidad de cuantificar políticas alternativas en tiempo de guerra.

^{9/} En N. S. Scrimshaw y J. E. Gordon, op. cit.

la posible excepción de México. ^{10/} Incluso es posible que, si hubiese datos disponibles, se encontrara que el crecimiento económico está directamente asociado con el crecimiento del desempleo y con un incremento de la desigualdad. Si ha sido verdaderamente así, puede afirmarse que ha habido una correlación negativa entre crecimiento y desarrollo. Y si no lo fue es de todas maneras claro que la conexión entre ambos no es tan exacta como se creía.

Problemas de conceptos y de medidas

Se defiende el ingreso nacional como indicador objetivo aduciendo que se trata de una medida libre de valores. Sin embargo, ello no es cierto; está muy cargada de valores: todo tipo de producto y de servicio tiene asignada una ponderación particular que en muchos casos, es cero. Dicha ponderación está determinada principalmente por las fuerzas del mercado, las que reflejan la distribución de ingreso vigente en el país. Una pregunta usual en economía - cuán adecuadamente el ingreso mide la demanda cuando su distribución es desigual - adquiere un elemento adicional cuando la distribución está tan altamente concentrada como sucede en los países del Tercer Mundo. Otra pregunta - cuán objetiva es la demanda cuando está parcialmente determinada por las ventas - parece aún más trascendente cuando, en cierta medida, los gustos se han copiado del exterior. Pero, además, ciertas políticas oficiales, como las de sustitución de importaciones, elevan a menudo los precios de los bienes suntuarios mucho más que los de aquellos que satisfacen necesidades más básicas. Tales políticas se basan, muchas veces, en razones igualitarias pero, paradójicamente,

^{10/} A. J. Jaffe, "Notes on Family Income Distribution in Developing Countries in Relation to Population and Economic Changes", Estadística, N^o 104.

el resultado es que tal incremento en la producción de suntuarios pesa más en la estimación de la tasa de crecimiento económico, que en los países industriales. 11/ En tanto que los precios de los alimentos de consumo general y de vestuario pueden ser comparables entre países pobres y países ricos - tal vez más bajos en los primeros -, los precios de los autos, refrigeradores, etc., son varias veces más altos. La consecuencia absurda puede ser que en un país donde hay una pobreza considerable, un auto cueste más que diez toneladas de arroz.

Estimar o usar el ingreso nacional implica también un conjunto de juicios sobre qué actividades debería cubrir, ¿cuáles son los productos "finales", frente a los productos "intermedios" que no considerados intrínsecamente valiosos, y que sólo se producen porque hacen posible generar otros productos más deseados? Esto lleva a interrogarse sobre ¿cuáles son las actividades que se trata de aumentar al máximo? - pregunta formulada una vez por Kuznets y revitalizada ahora por Sametz. 12/ La cuestión de la distribución puede ser formulada también en los siguientes términos: ¿son los lujos de las clases profesionales un "costo necesario" para elevar el ingreso de los pobres, y maximizar la demanda real?

Otro argumento que se ha hecho en favor del ingreso nacional como indicador del desarrollo aduce que, al menos, puede cuantificarse. ¿Pero qué cálculos del ingreso nacional realmente valen la pena?

11/ Además, los impuestos indirectos que se aplican a los bienes suntuarios son relativamente altos por lo cual tales tendencias resultan agravadas cuando se utilizan los precios del mercado como ponderaciones.

12/ A. W. Sametz, "Production of Goods and Services: The Measurement of Economic Growth", en E. Sheldon y W. B. Moore, editores, Indicators of Social Change: Concepts and Measurements, Nueva York, Russel Sage Foundation, 1968. Por ejemplo: ¿un viaje tiene que generar realmente un producto final, como suponen quienes realizan estimaciones nacionales (especialmente un viaje en ferrocarril metropolitano subterráneo)? En los países industrializados se están examinando ahora problemas adicionales derivados del fracaso del ingreso nacional para considerar adecuadamente los costos derivados de la destrucción ambiental.

Hasta ahora, en lo que concierne al Tercer Mundo, está virtualmente fuera del alcance de las estadísticas oficiales. Mucho de lo que interesaría para tales cálculos, como el rendimiento de la producción doméstica de alimentos, incluso los básicos, aparte de las cosechas subsidiarias que aparecen bajo el título general de "horticultura de mercado", sin hablar de la producción pesquera, forestal, etc. A menudo, se realizan estimaciones de tales rubros con métodos poco elaborados y se supone que la producción se eleva en proporción al aumento de la población rural, aumento que a su vez se supone es una tasa constante arbitrariamente fijada, ante la ausencia de registros de nacimientos y defunciones y de datos de migración. ^{13/} En segundo lugar, muy poco se sabe acerca de la construcción en el campo por parte de la comunidad agrícola misma. Esto, aparentemente, alcanzaría gran importancia de tomarse en cuenta no sólo la construcción de casas, sino también los trabajos de despeje de tierra, de perforación de pozos y zanjas, de construcción de cercas y vallados, etc. En tercer lugar, prácticamente no hay datos sobre el servicio doméstico y otros servicios personales, incluso remunerados.

Deberían formularse preguntas conceptuales a quienes se dedican a estimar el ingreso nacional, como por ejemplo: ¿cuáles de las actividades que una familia agricultora realiza para sí misma sin pago, tales como corte de pelo, por ejemplo, se incluyen en el ingreso nacional? ¿Y por qué? Asimismo sería interesante saber detalles prácticos sobre el volumen de la pesca en la Provincia A, la cantidad de cabañas que se construyeron en la Provincia B y el número de barberos que trabajaron en la Provincia C, y de qué manera se ha obtenido tal información.

^{13/} Muy a menudo un investigador trata de llegar a conclusiones acerca de las tendencias en el consumo de alimentos per capita, lo cual, por supuesto, sólo significa revelar las consecuencias de las suposiciones hechas por los estadísticos oficiales.

/Debería preguntarse

Debería preguntarse también por el tiempo que han consumido las estimaciones realizadas al planificar, por ejemplo, una oficina o una universidad. No es seguro y, por lo tanto, tampoco profesionalmente correcto usar los datos del ingreso nacional hasta no estar satisfecho sobre las respuestas a tales preguntas.

He examinado las hojas de trabajo en casi veinte países. La verdad es que, cuando se toman en cuenta las dificultades derivadas de los cambios de inventario y de depreciación y de deflactar los de precios vigentes, las series de ingreso nacional publicadas poco tienen que ver con la realidad económica. ^{14/} En muchos países cualquier técnico estadístico razonablemente competente podría elaborar series, a partir de los magros datos básicos existentes, mostrando que el ingreso per cápita real está creciendo o cayendo. Los decimales son pura fantasía. Algunas series generan mayor desorientación que si se colocaran conjuntos de números sin orden ni concierto, porque aquéllas parecen tener significado. Sin duda, sería muy conveniente que los datos del ingreso nacional que se publican tuvieran un significado objetivo pero, desgraciadamente, el que se publiquen no los torna significativos.

Podría argüirse también que las series de ingreso nacional al menos están disponibles, mientras que no hay datos sobre pobreza, desempleo y desigualdad o ellos son muy fragmentarios. Sin embargo, esto es el resultado no tanto de diferencias básicas en las posibilidades de estimación como de las actitudes frente al desarrollo. El tipo de datos reunidos refleja las prioridades que se asignan. La clase de trabajo realizado por una Oficina de Estadística depende, en la práctica, de lo que su propio gobierno le solicita y también de

^{14/} Hay también una tendencia a que el ingreso nacional se eleve. Ello es consecuencia de que aumenta la participación de la producción incluida en las estadísticas oficiales, en parte porque una parte creciente de la producción se realiza a través de negocios organizados adecuadamente cubiertos por esas estadísticas y, también, debido al mejoramiento general de la recopilación de datos.

la asesoría que recibe de distintas agencias de las Naciones Unidas, especialmente de su Oficina de Estadística. A medida que aumenta la comprensión de la importancia de los problemas sociales, las Oficinas de Estadística tenderán a poner menos énfasis en la estimación del ingreso nacional, y a preocuparse más por preparar indicadores sociales apropiados.^{15/}

Obviamente, también hay problemas conceptuales con los indicadores de desarrollo. Son bien conocidas las dificultades que existen para evaluar los estándares de pobreza o, incluso, los umbrales nutricionales mínimos.^{16/} En el caso de una familia, estos deberían reflejar las edades y también las actividades físicas de sus miembros.^{17/} Además, familias que podrían, dado su ingreso, exceder el gasto en nutrientes mínimos, de hecho no lo harán porque, en cierto sentido, gastan imprudentemente su dinero sea en artículos no esenciales, sea debido a falta de información, sea por sus gustos personales.^{18/} El reconocimiento de este asunto está implícito en el perfil de pobreza oficial de los Estados Unidos, que establece U.S.\$ 750 per cápita, de los cuales sólo U.S.\$ 250 corresponden a lo que se considera necesario para alimentos.

^{15/} El "Sistema complementario de Estadísticas de Distribución del Ingreso, Gasto y Riqueza" de la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas es un útil punto de partida.

^{16/} Diversos perfiles de pobreza en la India, donde han habido muchos trabajos sobre este tema, son discutidos por A. J. Fonseca, "The needed-based wage in India: A Computerized Estimate", reimpresso de Wage Policy and Wage Distribution in India, University of Bombay, Bombay, 1970.

^{17/} Ver los ensayos de Abel-Smith, Bagley, Rein y Townsend en Peter Townsend, editor, op.cit.

^{18/} Este problema fue percibido primero por Rowntree en su clásica investigación en York, que lo condujo a distinguir entre pobreza "primaria" y "secundaria", siendo esta última la propia de aquellos que pudiendo procurarse el mínimo nutricional no lo alcanzaban en la práctica. Véase, S. Rowntree, B. Seebohm Poverty. A Study of Town Life, Londres, Macmillan, 1901.

/Pero no

Pero no es necesario darse por vencido. Cuando se ha establecido un perfil oficial de pobreza, como en la India, las estimaciones resultantes de la proporción de personas y familias que perciben ingresos que están por debajo del umbral de pobreza especificado no dejan de tener significado. 19/ Aun cuando sean aproximativas, no puede negarse que tienen mayor significado como medición del desarrollo, que los cambios registrados en el ingreso nacional per cápita.

Hay otras medidas de pobreza bien conocidas, como el índice de mortalidad infantil (aunque ella refleja en particular la efectividad de los servicios de salud, así como también la dieta, las condiciones de vivienda, etc.), el consumo de proteínas, la incidencia de enfermedades causadas por la desnutrición, como el raquitismo y la altura y el peso promedio alcanzado por los niños. 20/ Sin embargo son sólo indicios, que también pueden ser desorientadores si se usan para comparar naciones de muy diferentes líneas genéticas en sus hábitos dietéticos, etc.

19/ Sin embargo, se ha mostrado que aún usando el mismo criterio de pobreza (el propuesto a la Misión Planificadora de 1962 por un distinguido grupo de economistas) pueden alcanzarse conclusiones muy distintas sobre las tendencias de las proporciones que están más allá del perfil de pobreza, mediante el uso de diferentes fuentes de datos de consumo, diferentes asignaciones para cambios de precios y diferentes procedimientos de interpolación. Véase al respecto B. S. Minhas, "Rural Poverty, Land Redistribution and Development", Indian Economic Review, Vol. 5, abril 1970; y Pronab K. Bardhan, "On the Minimum Level of Living and the Rural Poor", Indian Economic Review, Vol. 5, abril 1970.

20/ Se pueden combinar varios indicadores para obtener un perfil que indique la prevalencia de la pobreza en una nación. En esta línea ha estado trabajando el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social de Ginebra. En realidad, han ido más allá, elaborando un "indicador de desarrollo" tentativo, que es un promedio ponderado de diferentes series. Las investigaciones del Instituto sobre asociaciones múltiples son interesantes y valiosas, pero no se debería caer en la trampa (como podría suceder, aunque el Director del Instituto nos advierta contra ella) de tratar tal indicador como "normativo". Este, simplemente mide lo que un país ha avanzado a lo largo del camino trazado por los datos de países que se encuentran en diferentes estados de progreso. Ver UNRISD, Research Notes, Nº 2, Ginebra, 1969.

El desempleo es, por supuesto, difícil de definir en sociedades no industriales. Una persona del medio urbano sin empleo puede ser groseramente identificada mediante las preguntas usuales de las encuestas de ocupación-desocupación sobre la última ocasión en que buscó trabajo (aunque esto significa excluir de los desempleados a quienes no lo buscan porque piensan o saben que no existe posibilidad de encontrarlo y, por otro lado, implica incluir a aquéllos que, en realidad, sólo aceptarían ciertos tipos de trabajo). Además, existe el trabajo de corto plazo involuntario, y es sabido que hay gente que está más o menos ociosa, durante la mayor parte del día, en trabajos relativamente ficticios que van desde puestos superfluos en el gobierno hasta el lustrado de calzado. El volumen de estas situaciones es difícil de medir. Asimismo, el subempleo rural se encuentra encubierto debido a las variaciones estacionales de la actividad. Se necesita contar con información más detallada por sector, región, sexo, edad, calificación educacional, etc., para arrojar luz sobre la naturaleza del desempleo y del subempleo en cualquier país y sobre las actitudes de la gente hacia el trabajo. 21/

La desigualdad puede ser medida según diversas variables: por tamaño, raza, región, o factores. Cada medida tiene sentido para diferentes propósitos y, por supuesto, todas están interconectadas, y también tienen limitaciones, debido a que existen fuentes de desigualdad ajenas al ingreso. El estándar de vida de una persona puede variar a consecuencia, por ejemplo, de tener acceso a automóviles gratis. Asimismo, es indudable que un embajador puede tener un nivel de vida superior al de alguien que percibe diez veces su salario. La desigualdad también depende del acceso a los servicios públicos, como los de salud, que son especialmente importantes en las comparaciones

21/ Ver O.I.T., Towards Full Employment, Ginebra, 1970, donde se pone énfasis en que la medición del desempleo depende en gran medida de la dimensión del problema que le concierne a cada uno, pudiendo verse el desempleo como causa de frustración personal, de ingreso bajo o de pérdida de producción.

urbano-rurales. Más aún, el poder político puede influir en gran medida sobre la desigualdad dado que las personas poseen habilidades diferenciales para desarrollar sus capacidades.

La concentración de ingresos y riqueza por tamaño también puede ser medida de varias maneras. Si uno quiere una sola medida, más útil resulta el coeficiente Gini, derivado de la curva de Lorenz (que muestra las proporciones acumulativas del ingreso recibido por proporciones acumulativas de receptores). Pero si interesa principalmente la desigualdad como causa de pobreza, una medida más significativa puede ser expresar por ejemplo, el decil más bajo como fracción de la media (siguiendo el enfoque general de un reciente estudio),^{22/} ya que no interesan demasiado los cambios dentro de la mitad superior de la escala de ingresos.

Por supuesto, todas estas medidas de distribución originan los mismos problemas conceptuales que la medición del ingreso nacional. Por ejemplo, dónde hay que trazar la frontera entre las actividades que son comercializadas y aquellas que no lo son. Además, tales medidas no toman en cuenta la estructura de precios, que puede afectar la concentración de ingreso real, un punto importante, por ejemplo, en países donde el peso de la protección recae principalmente en los ricos.

Con todo, sin embargo, los problemas conceptuales de estos indicadores no parecen ser mayores que los del ingreso nacional, que ya nos hemos acostumbrado a ignorar, y los problemas prácticos, son los mismos. Pero los indicadores de cualquiera de los elementos de desarrollo mencionados, también requieren información suplementaria. Así, para medir la proporción de la población ubicada por encima de un umbral de

^{22/} Harold Lydall, The Structure of Earnings, Oxford, Clarendon Press, 1968. El coeficiente Pareto, por otro lado, que hace tiempo tuvo sus defensores, está expresamente limitado a medir la distribución entre ingresos más altos.

pobreza, se necesita saber cuánta gente comparte el ingreso de cada familia (y si hay miembros masculinos o femeninos, adultos o niños). Para medir significativamente el desempleo, se necesita saber para qué empleos estaría preparada la gente, con qué ingresos, y qué horas de trabajo. Para medir la distribución, en cualquiera de sus dimensiones, se necesita información acerca de quién recibe los diversos tipos de ingreso.

Pero pese a tales problemas técnicos, debe intentarse valorar lo que realmente importa. Hay una sola fuente posible para todas esas medidas: encuestas de hogares diseñadas especialmente, que pueden dar como resultado las clasificaciones cruzadas necesarias por región, raza, ingreso, etc. El desarrollo sistemático de la información requerida para estudiar las tendencias de la pobreza, del desempleo y de la distribución del ingreso en cualquier país requiere estudios-piloto que clarifiquen los principios conceptuales en su contexto local y guíen la construcción de indicadores. Esto se logra mejor si se establece una organización permanente de muestreo, tal como se ha hecho en la India que posee su Encuesta Nacional por Muestreo, para reunir la información necesaria en forma sistemática y regular.

Sólo puedo mencionar brevemente los indicadores para las dimensiones educacionales y políticas del desarrollo. En tanto la educación sea proporcionada por el sistema educacional formal (que está muy abierto a discusión), la fuente principal la constituye, por supuesto, la información de la cantidad de ingresados a y de egresados de distintos niveles de educación. Se ha elaborado una técnica para combinarlos en un diagrama mostrando sus tendencias a través del tiempo. ^{23/}

La medición del grado en que se han alcanzado los fines políticos es, por supuesto, mucho más difícil. Los posibles indicadores incluyen el número de detenidos por razones políticas o cuasi políticas, la composición social y racial de los parlamentos, las juntas de negocios, los grados superiores de la administración pública, y, también, de aquellos que gozan de educación secundaria y universitaria.

^{23/} Richard Jolly, Planning Education for African Development. Nairobi, East African Publishing House, 1969.

Son indicadores más generales de bienestar, que reflejan influencias políticas y de otra naturaleza, las tasas de crímenes por violencia, de suicidios, de alcoholismo y de otros tipos de drogadicción. Aquí el problema principal deriva de diferencias de definición (¿qué es un alcohólico?) y de cobertura (por ejemplo, alcance de los registros policíacos, registros de mortalidad, etc.) que conduce a consecuencias muy diferentes. La interpretación suscita otros problemas. Así por ejemplo, la violencia rural debe tratarse como un reflejo de condiciones de vida intolerables o de envidia, debe considerársela como el costo necesario de un cambio social deseable?

Los indicadores sobre el grado de independencia nacional incluyen la proporción de los flujos de capital en los ingresos de intercambio, la proporción de la oferta de bienes de capital (o intermedios) importado, la proporción de valores, especialmente del subsuelo, que son propiedad de extranjeros, y la extensión en la cual una contraparte comercial domina los patrones de asistencia y comercio. Pero existen también indicadores cualitativos, como la existencia sea de bases militares extranjeras, sea de derechos de sobrevuelo, o hasta qué punto el país sigue el liderazgo de uno de los grandes poderes mundiales en las Naciones Unidas.

La compatibilidad de los indicadores

Esta sección plantea el problema fundamental, de ponderar y comparar diferentes indicadores. Es, por supuesto, imposible explorar todos sus aspectos aquí, pero pueden indicarse algunas de las principales posibilidades de inconsistencia y su gravedad aparente.

Frente a ello hay una poderosa interrelación causal entre los tres indicadores principales. El desarrollo en cualquiera de ellos implica, o contribuye a lograr, o incluso puede ser una condición necesaria para, el desarrollo de los otros. Reducir el desempleo significa eliminar una de las principales causas de la pobreza y de la desigualdad. Una reducción de la desigualdad por supuesto reducirá la pobreza ceteris paribus.

/¿Pero se

¿Pero se mantienen iguales las otras cosas? Reducir la concentración del ingreso implica una tasa más lenta de crecimiento económico y el crecimiento es, como se ha visto, una condición necesaria en el largo plazo para eliminar la pobreza. ¿Y un crecimiento más lento empeoraría las perspectivas de empleo? Un argumento muy conocido y en verdad clásico, afirma que la desigualdad genera ahorros e incentivos y promueve, de esta manera, el crecimiento económico y el empleo.

Encuentro que el argumento de que la necesidad de ahorro justifica la desigualdad no es convincente en el Tercer Mundo. En aquellos países con distribuciones altamente desiguales la tendencia al ahorro es muy baja. Los países industriales con el ingreso menos concentrado tienen, por el contrario, tendencias al ahorro mucho más altas. Los ahorros están también, por supuesto, afectados por el nivel absoluto de ingresos, pero la explicación de esta paradoja debe encontrarse, en parte, en los altos estándares de consumo de una sociedad desigual.

Además, en la mayoría de los países, el rico tiene una propensión extremadamente alta, no solamente a gastar, sino también a gastar en bienes y servicios con un alto contenido de componentes extranjeros y, para los países que sufren de un agudo embotellamiento de intercambio extranjero, éste es un obstáculo sustancial para el desarrollo. ^{24/} Es verdad que la demanda de importaciones puede restringirse mediante controles administrativos, pero esto conduce a montar un aparato burocrático caro, especialmente en términos de capacidad de organización valiosa, la que en algunos países se hunde en la corrupción. De hecho, el resultado del control de las importaciones está destinado a menudo a crear una industria local altamente provechosa y protegida, que

^{24/} Para concluir que las distribuciones de ingreso deberían ser cambiadas, debe suponerse que las curvas de Engel no son lineales, pero esto parece que no necesita especificarse. El consumo de tales bienes suntuarios es cero sobre un rango de ingreso considerable.

/depende grandemente

depende grandemnte de las importaciones de productos intermedios y bienes de capital y que remite hacia el exterior un gran flujo de dinero en utilidades, intereses, royalties, tarifas de licencia y cargos de servicios de varios tipos. 25/ De cualquier modo, en una sociedad altamente desigual, los ahorros personales frecuentemente fluyen hacia el exterior o se consumen en viviendas de lujo y otros proyectos de inversión de baja o nula prioridad para el desarrollo o incluso para el crecimiento.

El argumento de que sólo la desigualdad puede proporcionar los incentivos necesarios para el progreso, es también de validez limitada, en países donde existen barreras de raza, clase o casta. Además, no pueden eliminarse estos factores. Las necesidades de talento empresarial privado varían en diferentes economías, pero en muy pocas se necesita poco de ellas. Los países que dependen del crecimiento de las exportaciones de manufacturas, necesitan más urgentemente la aparición de hombres de negocios con el ímpetu para penetrar en mercados extranjeros. Todos los países requieren en alguna medida, de la aparición de agricultores progresistas. ¿Emergerán éstos sin la existencia de recompensas financieras en una escala que convertirán en una utopía cualquier política igualitaria? ¿Las ganancias elevadas de las compañías, especialmente de las compañías extranjeras, constituyen un rasgo inevitable del crecimiento en muchos países? ¿O se exagera la importancia de los incentivos financieros, siendo viable que recompensas no financieras tomen parcialmente su lugar? 26/ ¿Pueden los incentivos sociales ser desarrollados hasta el punto en que la gente asuma tales tareas con pequeña o ninguna recompensa individual (como procuran los gobiernos de China y Cuba)?

25/ Ver O.I.T., op.cit., para una discusión sobre la compatibilidad de una alta concentración de ingresos con empleo total. Desgraciadamente la mayoría de los textos teóricos se concentran en la relación entre la distribución de ingresos, ahorros y crecimiento, ignorando los efectos más importantes vía la composición del consumo.

26/ Aunque, por supuesto, estos implican desigualdades de otro tipo, por ejemplo, de prestigio social.

La compatibilidad entre una igualdad creciente y el aumento del producto y el empleo, se ha puesto en duda recientemente, por otras razones. ¿Puede un país conservar los profesionales que necesita pagándoles sólo una pequeña fracción de lo que podrían ganar en otro lugar? ¿Cuánto desempleo implicará su partida, a causa de que su trabajo es complementario con el del resto de la fuerza laboral? No obstante, ¿cuáles son los costos en términos de bienestar humano y aún de eficiencia si se les impide irse? 27/

Por otra parte, hay también muchas razones para cuestionar la compatibilidad de la desigualdad y el crecimiento del ingreso y del empleo. Una está implícita en la discusión anterior sobre la composición del consumo. ¿Puede crearse una industria manufacturera para responder a la estructura de demanda que se origina en una sociedad altamente desigual (dejando de lado la pregunta de si debería ser creada)? ¿Se elevará la producción rápidamente si la proporción de la fuerza de trabajo mal nutrida para el trabajo aumenta? ¿Puede el gobierno obtener la cooperación de la población para limitar los sueldos y tomar otras medidas necesarias para el desarrollo, si resulta evidente que existe una gran riqueza que se transmite de generación en generación, de modo que el que gana un sueldo ve que sus hijos y los hijos de sus hijos están condenados indefinidamente a posiciones subordinadas? ¿O si hay pocas perspectivas de reducir el desempleo? ¿Pueden los líderes políticos, en tales circunstancias, movilizar las energías de la población y romper las costumbres sociales que obstruyen el desarrollo, especialmente en las áreas rurales?

No pretendo conocer las respuestas a estas preguntas que apuntan a un conjunto de "contradicciones internas" en los procesos de desarrollo más graves que aquellas a las cuales Marx prestó atención. Las

27/ Sobre esto véase Dudley Seers, "The Transmission of Inequality" en Robert K. A. Gardiner, editor, Africa and the World, Londres, Oxford University Press, 1971.

respuestas deben ser siempre específicas a cada caso. Pero tales preguntas han sido usualmente ignoradas en el pasado, apreciando erróneamente las dañinas consecuencias de la desigualdad.

Sin embargo, otro conjunto de preguntas surge de la inconsistencia potencial entre el empleo de corto plazo y el empleo de largo plazo que, a menudo, se formula como un conflicto entre empleo y crecimiento. Recientemente, ha habido mucha discusión en torno a esto. 28/ Aquí también el conflicto ha sido exagerado. Después de todo sería sorprendente si la movilización de todo el trabajo antes mencionado en una economía típica causara cualquier cosa menos un gran aumento de la producción.

Mi artículo original 29/ continuaba discutiendo la consistencia entre objetivos económicos y los mencionados más arriba, en los planos político y social: orden político y libertad, independencia y educación. No continuaré este tema aquí porque nos alejaría de los indicadores de desarrollo. Baste recordar que las dimensiones políticas y económicas del desarrollo están conectadas y que ciertos sistemas políticos son incompatibles con el progreso hacia la igualdad a causa de la relación existente entre distribución del ingreso y poder político.

28/ Frances Stewart y Paul Streeten, "Conflicts between Output and Employment Objectives", en Ronald Robinson y Peter Johnston, editores, Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1971.

29/ D. Seers, op.cit.

Implicancias para la planificación

El uso más importante de los indicadores es proporcionar objetivos para la planificación. La verificación de que el ingreso nacional constituye una medida inadecuada del desarrollo, implica reconocer que la meta de incrementar el ingreso nacional no es muy relevante. Se necesitan, en cambio, objetivos respecto a la pobreza, al empleo y a la distribución del ingreso, especificando algunas de las dimensiones de la estructura de la sociedad a la cual se aspira.

La diferencia en el enfoque es más profunda de lo que parece. Antiguamente, la técnica básica consistía en extrapolar corrientes pasadas y escoger modelos de inversión que producirían un incremento aceptable en el ingreso nacional en un período de cinco años, asumiendo tácitamente muchas constricciones como dadas. Así, los modelos de consumo eran proyectados en forma tal que suponían poco o ningún cambio en la distribución del ingreso o en los gustos o actitudes. Ahora hay que tratar de visualizar lo que podría ser el modelo futuro satisfactorio en términos no sólo de producción y estructura de empleo, sino también de distribución del ingreso, demanda de los consumidores y empleos, y luego echar una mirada retrospectiva para ver si hay alguna vía plausible para llegar allí.

El econometrista busca elaborar modelos de planificación con objetivos múltiples en respuesta a este desafío. Pero tal vez la tarea es mucho más simple: elevar el ingreso de cada familia por sobre una línea de pobreza, basada en requerimientos alimenticios mínimos. Lograr ésto debe implicar la eliminación de la pobreza y el desempleo y especialmente si el período de tiempo es breve, una reducción de la desigualdad. Esto implica establecer metas de ingreso para varios tamaños de familia y elaborar las medidas necesarias para lograrlo. Ellas pueden incluir no sólo la creación de empleos, sino también esquemas de bienestar, tales como programas de alimentación especial para niños, pensiones, etc. El paso final consiste en estimar las medidas necesarias a tomar en áreas como tributación e ingresos.

/Este enfoque

Este enfoque ocasiona problemas estadísticos. En primer lugar, raramente se encuentran disponibles estudios suficientemente detallados sobre ingresos y gastos. Aún si lo estuvieran, habría problemas para relacionar los perfiles de pobreza con la composición familiar referida más arriba. Además, sería difícil incorporar indicadores complicados en modelos de desarrollo, y habría que establecer algo tan burdo como un ingreso familiar mínimo. Convertir las metas en políticas ocasiona, además, otros problemas debido a las muchas diferentes influencias sobre el ingreso de los pobres y porque, típicamente, no hay mecanismos para una distribución fiscal recta. Sin embargo, vale la pena continuar con el enfoque; sus dificultades no son excusa para persistir con modelos de planificación inapropiados e incluso peligrosamente desorientadores, diseñados para maximizar el crecimiento económico.

Concentrarse en la eliminación de la pobreza implica que aumentar el ingreso del resto de la población es irrelevante en tanto haya desnutrición, especialmente infantil. Sin embargo, debe reconocerse el riesgo de que algunas estrategias redistributivas puedan, en algunas circunstancias, dificultar el crecimiento económico y, por ende, la solución más fundamental a largo plazo del problema de la pobreza.

Desarrollo Internacional

Los criterios sugeridos más arriba pueden en principio ser aplicados a una unidad - aldea, provincia, nación, continente o el mundo -. Para terminar, se hará referencia brevemente a los indicadores de desarrollo mundial. Básicamente, los mismos conceptos de pobreza y empleo son aplicables, pero en el caso de la desigualdad interesan las comparaciones entre diferentes naciones, como una guía para las tareas de política que enfrentan los países ricos, si es que tienen que contribuir al desarrollo de los pobres.

/Han habido

Han habido progresos, especialmente desde la década de 1930, en lo que concierne a criterios de pobreza. La proporción de la población humana que vive por debajo de cualquier línea de subsistencia debe haberse reducido. Pero el desempleo abierto mundial total tiene que haberse incrementado ya que en el Tercer Mundo debe sobrepasar numéricamente la línea de declinación del desempleo de los países industriales. En años recientes, en todo caso, el desempleo se ha elevado en aquellos países también, de modo que no hay duda respecto de la tendencia mundial. Además, desde la mitad del siglo pasado se han abierto enormes brechas entre los países ricos y los pobres: la desigualdad presente es un fenómeno enteramente nuevo, como lo han demostrado diversos autores. 30/

La desigualdad económica entre las naciones, así como la desigualdad a su interior genera diferencias de status y poder, envenenando las actitudes de los hombres entre sí. Esto significa, como en el nivel nacional, el crecimiento de las tensiones interraciales. Además, la incompatibilidad de la desigualdad con la eliminación de la pobreza es más clara para el desarrollo en un plano internacional que en el nacional. La transmisión, a través de muchos canales, de los hábitos de consumo de los países ricos ha contribuido al desempleo en los países más pobres y, probablemente, significó también un crecimiento económico más lento. La transferencia de tecnologías diseñadas para los países ricos ha tenido efectos similares. Las tecnologías disponibles están llegando a ser inapropiadas para las necesidades mundiales. La diferencia creciente en los ingresos per cápita nacionales estimula también la "fuga de cerebros" y presiona a la suba

30/ Simon Kuznets, Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure, Cambridge, Mass., Belknap, 1971, pp.27 y 55. Y también en Modern Economic Growth, Studies in Comparative Economics, Nº 7, New Haven, Yale University Press, Véase además, Surendra Pater, "The Economic Distance Between Nations", Economic Journal, Vol. 74, marzo 1964.

los salarios profesionales en los países pobres. De este modo, la desigualdad nacional y la internacional están ligadas entre sí. ^{31/}

Cuando se considera la escena mundial no puede hablarse acerca de "desarrollo" con el criterio tradicional. Realmente, no puede decirse que ha habido desarrollo mundial, cuando los beneficios del progreso tecnológico han aumentado para las minorías que ya eran relativamente ricas. Ello es particularmente desorientador al pensar respecto al período comprendido desde la guerra y especialmente en la "década del desarrollo", cuando el aumento de la desigualdad económica y el desempleo pueden haberse acelerado. La probabilidad de una "segunda década de desarrollo" es atemorizante: una repetición de los años '60, con el desempleo y la desigualdad elevándose aún más, sería social, económica y políticamente desastrosa, cualquiera que sea la marcha del crecimiento económico.

La medición de la desigualdad internacional origina su propio conjunto de problemas conceptuales. Los "igualitarios" enfrentan una paradoja teórica. Si se argumenta que el ingreso nacional es una medida no apropiada para evaluar el desarrollo de una nación, se debilita el significado de una creciente "brecha" entre el ingreso per cápita de las naciones ricas y de las pobres. Sin embargo, realmente no hay alternativa, ya que una distribución del ingreso mundial por tamaño, mostrando la magnitud de la pobreza absoluta sería inmensamente difícil de construir.

Hay, además, dificultades conceptuales especiales acerca de las comparaciones internacionales de ingreso. Ellas tienen un significado limitado debido a las diferencias de clima, por un lado, y de estilos de vida, por otro, lo que afecta, entre otras cosas, la proporción de la actividad cubierta por transacciones en efectivo y, por consiguiente, incluidas en el "ingreso".

^{31/} Véase Dudley Seers, op.cit. y Richard Jolly y Dudley Seers, "The Brain Drain and the Development Process", en E. A. G. Robinson, editor, The Gap Between the Rich and the Poor Countries, Londres, Macmillan, 1970.

Un problema común de medición es la inaplicabilidad de las tasas de cambio como medio de convertir los ingresos percibidos en diferentes unidades monetarias a un estándar único de comparación, como el dólar estadounidense. Se han hecho intentos para preparar tasas de cambio más apropiadas para medir los verdaderos poderes compradores de las diferentes monedas corrientes, pero éstos se estrellan con problemas bien conocidos de ponderación. ^{32/}

Además, no debe caerse en la trampa de criticar las estadísticas hasta el punto de negarles todo significado. A pesar de todas sus limitaciones (incluyendo la adicional de definir un país "rico"), la aserción de que durante la primera "década de desarrollo" la razón entre el ingreso promedio de los países ricos y la de los pobres ha aumentado de cerca de 12.1 a aproximadamente 15.1, no carece enteramente de contenido, sea moral o analíticamente. Ilustra el gran impacto que ha significado para los países pobres el aumento de salarios inadecuados, los modelos de consumo y las tecnologías, que agravan sus propios problemas de desigualdad y desempleo.

Una cosa que sugiere esta crítica es la necesidad para el desarrollo mundial de los indicadores subsidiarios mencionados arriba, tales como tasas de mortalidad infantil, consumo de calorías y proteínas, y la incidencia de las enfermedades derivadas de la pobreza y de la desnutrición.

^{32/} Aunque este problema adquiere la forma de encontrar la correcta ponderación de gastos para un deflactor de precios, lo que realmente se hace es obtener ponderaciones de precios para comparaciones de cantidades, y esto es extremadamente difícil cuando las estructuras de precios varían tanto. Dificultades análogas, aunque menos severas, se originan cuando se hacen comparaciones entre regiones de un país (debido a las variaciones geográficas en los precios y en los modelos de consumo).

Por supuesto, hay dimensiones políticas tanto en el desarrollo internacional como en el nacional. Se dio un gran paso en la primera década posterior a la guerra con la creación del sistema de las Naciones Unidas y sus agencias. Pero, desde entonces, el progreso ha sido muy gradual, debido básicamente a la renuencia de los países ricos a limitar su soberanía y a aceptar la autoridad de organizaciones internacionales. La erupción continua de guerras es un indicador elocuente de una carencia de progreso político que va más allá de la explicación del desarrollo negativo del mundo como un todo.

