

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1978

SUMARIO

Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo? <i>Sidney Dell</i>	5
Entre realidad y utopía. La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas <i>Jorge Graciarena</i>	35
El financiamiento externo y los bancos comerciales. Su papel en la capacidad para importar de América Latina entre 1951-1975 <i>Robert Devlin</i>	65
Las relaciones entre los sectores formal e informal <i>Víctor Tokman</i>	103
Empresas transnacionales y productos básicos de exportación <i>Benny Widjono</i>	143
Precios y ganancias en el comercio mundial del café <i>Alberto Orlandi</i>	171
Las desigualdades de salarios en el mercado de trabajo urbano <i>Paulo R. Souza</i>	211
El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: Comentario interpretativo <i>David H. Pollock y Carlos Massad</i>	237
Algunas publicaciones de la CEPAL	243
Otras publicaciones	259

Necesidades básicas o desarrollo global

¿Debe el PNUD tener una
estrategia para el desarrollo?

*Sidney Dell**

En años recientes ha cobrado gran difusión la estrategia que centra el desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, la simpatía que ella despierta por su sentido de justicia social no debe impedir que sea analizada con espíritu crítico para poner de manifiesto sus dificultades operativas y estratégicas; y es éste precisamente el objetivo del artículo.

Al inicio, el autor presenta los problemas prácticos que enfrentaría una estrategia de necesidades básicas si se la intentara convertir en instrumento eficiente de planificación, y en tal sentido muestra que son considerables sus deficiencias conceptuales, de medición y de realización. Con todo, los problemas estratégicos que analiza más adelante evidencian dificultades aún mayores. Entre esos problemas considera tres principales: la relación entre crecimiento económico y satisfacción de las necesidades básicas; la elección entre consumo presente y futuro; y, finalmente, el patrón de desarrollo que propone esta estrategia. En este último tema, que puede considerarse el esencial del artículo, replantea conocidas dicotomías tales como desarrollo industrial o desarrollo rural, uso de tecnologías intensivas en capital o en mano de obra, y otras. Como conclusión sugiere que los organismos internacionales, al enfrentarse con el complejo problema de las necesidades básicas, deberían proceder con cautela y modestia.

*Funcionario del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales.

Introducción

1. ¿Qué es una estrategia de necesidades básicas?¹

Grandes fuerzas políticas, intelectuales y morales se han movilizado en apoyo de una estrategia de desarrollo centrada en las necesidades básicas, la cual recibió en 1976 un poderoso respaldo de parte de la Conferencia Mundial sobre el Empleo y de parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El presente ensayo no intenta en absoluto cuestionar el objetivo de lograr políticas de desarrollo más equitativas; su propósito es criticar el marco general dentro del cual dichas políticas se han presentado a la consideración de la comunidad internacional. El trabajo señala también algunos de los inconvenientes que tiene el que los organismos internacionales de desarrollo, al orientar sus operaciones, se limiten a una sola y determinada estrategia de desarrollo, aunque ésta sea la de las necesidades básicas.

Una de las dificultades que ofrece este escurridizo tema es que la idea de una estrategia de necesidades básicas tiene distintos significados para diferentes personas. Para algunos se trata de un

¹ Este trabajo es una versión revisada y ampliada de la disertación pronunciada por el autor el día 10 de diciembre de 1976 en el decimotercer foro de políticas (*13th Policy Forum*) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las opiniones expresadas son las del autor, y no representan necesariamente los puntos de vistas de las Naciones Unidas ni del PNUD. El autor expresa su reconocimiento por los valiosos comentarios de Shahen Abrahamian, Michael Dell, Gerald Helleiner, Paul Streeten y Lawrence Whitehead; también le han sido particularmente provechosos ciertos trabajos inéditos de Paul Streeten. Pero sólo el autor es responsable de los errores o deficiencias que aún tenga el trabajo.

tema esencialmente humanitario, un imperativo categórico que trasciende cualquier otra consideración. Para otros es un reordenamiento fundamental de las prioridades del desarrollo, reordenamiento que muchas veces otorga un papel protagónico al desarrollo rural. Algunos miembros de esta última escuela rechazan de plano la vía de desarrollo trazada por los países actualmente avanzados en materia industrial, mientras que otros toman una posición menos radical. Un rasgo curioso de esta estrategia consiste en que encuentra partidarios en toda la gama del espectro político, desde la izquierda hasta la derecha, y en todas las escuelas de pensamiento económico, desde el dirigismo hasta el *laissez-faire*, y desde los neoclásicos hasta los neomarxistas. En el estudio que sigue, se mencionarán varias de estas escuelas, y resulta inevitable que lo que se diga en relación con una de ellas resulte menos adecuado —o incluso completamente inadecuado— si se aplica a alguna de las otras.

Tal vez la mejor exposición de una estrategia de las necesidades básicas sea la que aparece en un informe presentado en marzo de 1976 por el Director General de la OIT a la Conferencia Mundial del Empleo. En dicho informe se propuso a la conferencia que “la planificación del desarrollo debe incluir, como objetivo explícito, la satisfacción de un nivel absoluto de necesidades básicas”.² En este contexto, se considera que las necesidades básicas incluyen dos elementos:

“... en primer lugar, ciertas exigencias mínimas de consumo privado de las familias, que comprenden, eviden-

temente, alimentos, alojamiento y ropas, así como cierto equipo casero y muebles. En segundo lugar... servicios esenciales proporcionados por y para la comunidad en general, como agua potable, servicios de saneamiento, transportes públicos y servicios de salud y educación.”³

En opinión de los funcionarios de la OIT, estos objetivos deben alcanzarse dentro de una generación, o sea antes del año 2000. Para ello habría necesidad de medidas destinadas a alterar el esquema de crecimiento y de uso de los recursos productivos por parte de los diversos grupos de ingreso, lo que incluye, en algunos casos, “una redistribución inicial de los recursos, particularmente de la tierra”.⁴ Otros elementos serían la creación de oportunidades de empleo apropiadas para los desempleados y los subempleados, la introducción de un tipo apropiado de tecnología y de niveles muy altos de inversión, sin los cuales no habría crecimiento ni redistribución significativa.⁵

Las publicaciones sobre desarrollo centrado en el problema de la pobreza establecen un contraste entre estos criterios y los del pasado. Se sugiere que las estrategias anteriores buscaron un crecimiento máximo a cualquier precio, y que pasaron por alto los aspectos de justicia social. Según se cree, dichas estrategias se basaron en el supuesto de que los beneficios de las altas tasas de crecimiento de alguna manera alcanzarían —por penetración lenta (*“trickle down”*)— hasta los

² *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, p. 3.

³ Esta es la definición de necesidades básicas adoptada por la Conferencia Mundial del Empleo, y que es prácticamente la misma que propusieron los funcionarios de la OIT.

⁴ *Ibidem*, p. 47.

⁵ *Ibidem*.

grupos de menores ingresos. Según los críticos, se suponía asimismo que el producto interno bruto constituía una medida satisfactoria del desarrollo, y que si el producto interno bruto real aumentaba a un ritmo adecuado, esto constituía en sí mismo un indicador de que el desarrollo era satisfactorio. Todo ello estaba muy equivocado, al decir de dichos críticos. El proceso de crecimiento muchas veces había dejado de lado a los miembros más pobres de la comunidad; estos últimos recibirían sus beneficios sólo en caso de que los objetivos de redistribución llegaran a ser un elemento deliberado y explícito de la política. Se dijo que era necesario destronar al rey PIB y colocar en su lugar a las 'necesidades básicas'.

Ciertamente existen países en los cuales se consideró esencial afirmar el proceso de crecimiento sobre una base segura y autosustentada antes de realizar cualquier tipo de redistribución del ingreso. En el Brasil, por ejemplo, se sostuvo que la obtención de recursos para invertirlos en el crecimiento exigía la aplicación de una estricta austeridad, y que todo esfuerzo por mejorar el bienestar vigente mediante una 'prematura' redistribución del ingreso, o a través de la 'prodigalidad' en los salarios, resultaba incompatible con el bienestar futuro.⁶

2. La Estrategia Internacional del Desarrollo

Sin embargo, sería un error suponer que el crecimiento a cualquier precio, o que el enfoque de la penetración lenta ("*trickle-down*") eran elementos implícitos o explícitos de la Estrategia Inter-

nacional del Desarrollo de las Naciones Unidas.

La estrategia adoptada por la Asamblea General para el decenio de 1970 tiene, en su preámbulo, la siguiente afirmación importante:

"Los gobiernos designan el decenio de 1970 como Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y se comprometen, individual y colectivamente, a seguir políticas destinadas a crear un orden económico y social mundial más justo y racional, en el que la igualdad de oportunidades sea prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen una nación."⁷

Al definir el contenido de esta declaración en relación con los "individuos que componen una nación", la Estrategia pone entre los primeros objetivos nacionales, junto con la promoción de mayores tasas de crecimiento, una distribución más justa del ingreso y de la riqueza. Más aún, "los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad deben ir a la par del rápido crecimiento económico, y las diferencias existentes —regionales, sectoriales y sociales— deben reducirse sustancialmente". Para ello, la Estrategia pide medidas destinadas a disminuir el desempleo y el subempleo, a mejorar la calidad de la educación, a elevar los niveles generales de salud y de saneamiento, a mejorar el nivel de nutrición, destacando especialmente las necesidades de los grupos vulnerables, a ampliar y mejorar los servicios de vivienda, especialmente para los grupos de bajos ingresos, a promover el bienestar de los niños y la participación de la juventud, y a integrar

⁶ Véase Mario Henrique Simonsen, *Brasil 2000*, Río de Janeiro, 1969, p. 285. El señor Simonsen fue posteriormente Ministro de Finanzas del Brasil.

⁷ Resolución Nº 2626 (XXV) de la Asamblea General, párrafo 12.

plenamente a la mujer en el esfuerzo en favor del desarrollo.⁸

La Estrategia de la Asamblea General fue redactada con la asistencia del Comité de Planificación del Desarrollo durante sesiones celebradas en 1969 y 1970, presididas por el Profesor Jan Tinbergen. El informe del sexto período de sesiones afirma que es imposible insistir demasiado en que el desarrollo no significa solamente un aumento de la capacidad productiva de los países en desarrollo, sino asimismo transformaciones importantes de su estructura económica y social.⁹

Por ello es necesario eliminar el dualismo existente entre la economía tradicional y el sector moderno. Una parte separada del informe se dedicaba a métodos para mejorar la distribución del ingreso y atender las necesidades de la población en materia de empleo, educación, salud y vivienda. Para ello, según el informe, es necesario suprimir las flagrantes desigualdades que existen en la distribución del ingreso y de la riqueza en los países en desarrollo; es un error pensar que necesariamente existe una

⁸ *Ibidem*, párrafos 12 y 18. El párrafo 71 pide que se haga un esfuerzo especial para "aumentar el número de viviendas de bajo costo mediante programas públicos y privados y también por la autoayuda y las cooperativas, utilizando en todo lo posible materias primas locales y técnicas que requieran gran densidad de mano de obra". El párrafo 68 pide que se fijen objetivos nacionales para el suministro de agua potable.

⁹ United Nations Committee for Development Planning, Report on the Sixth Session (5-15 enero 1970), documento E/4776, párrafo 14. Los otros miembros del Comité eran Gamani Corea, Nazih Deif, A. N. Efimov, Paul Kaya, J.A. Lacarte, J.H. Mensah, Saburo Okita, Josef Pajestka, M.L. Qureshi, K.N. Raj, Jean Ripert, Germánico Salgado, Jakov Sirtkovic, Zdenek Vergner.

contradicción entre un crecimiento más rápido y la reducción de las desigualdades de ingreso y riqueza.¹⁰ Entre las medidas nacionales destinadas a lograr el objetivo mencionado debe estar la movilización de grandes masas de la población, a las cuales se les debe garantizar la atención de sus necesidades y aspiraciones esenciales.¹¹

En lo que se refiere al "rey PIB", Tinbergen y sus colegas opinaron que la tasa de crecimiento del producto bruto por habitante, aun cuando no constituye en modo alguno un indicador adecuado del progreso social y económico (por cuanto no refleja condiciones importantes del desarrollo como la redistribución del ingreso o el cambio estructural) es el indicador global que está más cerca de dar cierta impresión cuantitativa de los cambios subyacentes producidos en un país.¹²

3. Los problemas reales

Los verdaderos problemas entre los estrategas de las necesidades básicas y los defensores de las políticas de desarrollo global no radican en el objetivo de justicia social, común a ambos, sino en los medios para alcanzarlo.

Existen tres cuestiones principales. La primera se relaciona con la necesidad de tasas de crecimiento más altas o más aceleradas: algunos de los estrategas de las necesidades básicas aceptan la importancia de este objetivo, pero otros no parecen pensar del mismo modo. Una segunda cuestión, muy vinculada a la primera, se refiere al gasto de recursos con

¹⁰ *Ibidem*, párrafos 28 y 29.

¹¹ *Ibidem*, párrafo 41.

¹² *Ibidem*, párrafo 16.

el fin de conseguir un nivel mínimo absoluto de consumo en el futuro más próximo posible: ¿traería consigo dicho gasto un crecimiento menor que el posible o socialmente aceptable en otras condiciones, y con ello una menor provisión para las necesidades básicas de las generaciones futuras? ¿No existen acaso sociedades que, si pudieran controlar sus propios destinos, buscarían ciertamente reducir la desigualdad, pero también preferirían apretarse un poco más el cinturón en la actualidad para tener recursos más adecuados en el futuro?

La tercera cuestión se plantea a partir de la opinión sostenida por muchos de los estrategas de las necesidades básicas y ya señalada aquí: el camino hacia

el desarrollo de los países que hoy tienen elevados ingresos no resulta adecuado actualmente para los países en desarrollo; las deficiencias de ahora en materia de distribución del ingreso se deben en gran medida a que se abandonan las zonas rurales mientras al mismo tiempo se desarrollan sectores modernos con técnicas de alta densidad de capital. Algunos de los defensores de esta posición minimizan la importancia del crecimiento industrial en gran escala y concentran su atención en el desarrollo rural. Otros reconocen la necesidad de un rápido avance industrial, pero consideran que éste debe orientarse en otra dirección: la de la utilización intensiva de mano de obra.

I

Las dificultades operativas

1. *Necesidades básicas: el significado del absolutismo*

Antes de abordar el examen de los problemas ya señalados, importa indicar algunas de las dificultades que presenta la utilización de las 'necesidades básicas' como instrumento operativo para la planificación. Estas son de concepto, de medición y de realización.

En cuanto al concepto, el Director General de la OIT sugirió a la Conferencia Mundial sobre el Empleo la existencia de ciertos niveles mínimos de consumo personal y de acceso a los servicios sociales, los cuales deben ser adoptados como "objetivos mínimos para elevar los niveles de vida de los sectores muy pobres en

toda la comunidad internacional."¹³ Sin embargo, resulta difícil imaginarse cómo se podrían definir objetivos universalmente aplicables de éste tipo. Si se toman en cuenta tan sólo las diferencias climáticas, éstas producen necesidades mínimas diferentes en cuanto al consumo de calorías y de vestuario. ¿No existirán nuevas diferencias, surgidas ya no sólo de los diferentes niveles de ingreso de los países sino también de sus diferentes tradiciones y circunstancias sociales y culturales? De hecho, la Conferencia Mundial sobre el Empleo rechazó la idea de una norma mundial, e invitó a cada uno de los países a fijar la suya propia.

¹³*Op. cit.*, p. 8.

¿Pero cómo ha de establecerse dicha norma mínima, incluso en un solo país? Sin duda es aceptable la idea de un nivel mínimo de nutrición, aunque incluso sobre esto, como se verá, se suscitan dificultades. Pero apenas se consideran rubros tales como techo y vestuario, e incluso equipo casero y mobiliario, como hizo la Conferencia Mundial sobre el Empleo, la línea trazada entre necesidades básicas y otras necesidades tiene que ser, forzosamente, una línea arbitraria. Si se fijan normas 'absolutas' para tales rubros no alimenticios, ¿significa acaso que el cumplimiento de dichas normas debe tener prioridad en la asignación de recursos, y que éstos deben dedicarse totalmente a ese propósito, sin tomar en cuenta otras necesidades, por urgentes que sean?

Igualmente arbitraria es la fijación de niveles absolutos para los servicios esenciales incluidos por la OIT en su lista de necesidades básicas. En el caso de servicios educacionales y culturales, por ejemplo, resultaría extraño definir normas en abstracto, sin considerar los bienes o servicios alternativos a los cuales tendría que renunciar la población—incluso el 20% más pobre— para alcanzar dichos niveles.

Incluso si en un país determinado se hubiera llegado a un acuerdo general acerca de ciertas normas sobre necesidades básicas, se plantearía igualmente el problema de la rapidez con que puedan alcanzarse los niveles mínimos. ¿Deben destinarse todos los recursos al cumplimiento más rápido posible de las metas fijadas, o podrá permitirse el uso de recursos para otros programas válidos de desarrollo? En lo que respecta a la nutrición, por ejemplo, ¿deberían suspenderse todas las exportaciones de alimentos, sin tomar en cuenta cuán esenciales son las importaciones que se consiguen con

ellas? ¿Y deberían utilizarse todos los ingresos de las exportaciones no alimenticias para comprar alimentos, hasta el punto en que cada hombre, mujer y niño estuviera suficientemente alimentado? Si no es así, ¿cuál sería un adecuado nivel de provisión para las necesidades alimenticias de los pobres en un futuro inmediato, y cuál sería el plazo para el cumplimiento de las normas?

Existen otras dificultades conceptuales en la interpretación del 'absolutismo' de las necesidades básicas. ¿Significa acaso que a nadie debe permitirse un nivel de consumo superior al de las necesidades básicas en tanto que todos los miembros de la comunidad no hayan alcanzado dicho nivel? Si no es así, ¿qué grado de 'consumo excesivo' podría permitirse, y dónde se traza la línea entre grados tolerables e intolerables de desigualdad? Si puede permitirse un 'exceso de consumo' ¿puede también aceptarse un 'exceso de inversión', en el sentido de una inversión no necesaria para atender necesidades básicas? En ese caso, ¿cuál es la medida aceptable para el exceso de inversión? ¿En qué sentido resulta preferible una estrategia de necesidades básicas que permite el exceso de consumo y de inversión a una estrategia global cuyo objetivo sea emplear los recursos disponibles para lograr todos los fines socialmente aceptables, incluso los de necesidades básicas?

Se plantea otra dificultad más en el caso de los muchos países situados en el tramo inferior de la escala de los recursos y del ingreso. ¿Cómo pueden determinar el conjunto o combinación de necesidades básicas que en su caso particular debe constituir su objetivo mínimo global? ¿Cuáles son las prioridades relativas de rubros tales como salud pública y saneamiento, abastecimiento de agua potable, transporte público, vivienda y

equipo casero? ¿Qué posibilidades de sustitución marginal —luego de comparadas sus ventajas y desventajas— habría entre estos rubros, y qué recursos deben invertirse en cada uno de ellos?

La afirmación de que deben imponerse normas absolutas en nada facilita la respuesta a estas cuestiones de criterio, que son sumamente difíciles de resolver. Utilizar el término 'absoluto' carece de significado si no existe una dimensión temporal; y si se reconoce que la fijación de una dimensión temporal denota decidir acerca de necesidades globales de desarrollo y no sólo acerca de necesidades básicas, se pone de manifiesto que una estrategia de las necesidades básicas debe formar parte de una estrategia global de desarrollo. En sí mismas, las necesidades básicas no son ya absolutas sino relativas, y no existe una diferencia válida entre las estrategias del Decenio para el Desarrollo y las de las necesidades básicas, excepto, probablemente, en cuanto al énfasis.

2. Fijación de normas

Aun cuando los problemas de medición de las necesidades básicas no son fundamentales, no dejan de tener importancia para el criterio operativo que se propone aplicar en la planificación. Podría pensarse que las metas cuantitativas serían fáciles de establecer, por lo menos en el caso del consumo de alimentos. Sin duda debe existir un consumo mínimo de éstos; si el consumo es inferior podría decirse que los seres humanos están desnutridos. Garantizar que no existe la desnutrición incluso entre los más pobres, constituiría un objetivo principal y prioritario.

Pero al examinar más de cerca el problema, se pone de manifiesto, sin embargo, que, incluso para el consumo

de alimentos, la fijación de normas absolutas suscita inesperados problemas. Según un informe publicado en febrero de 1977 por el Select Committee on Nutrition and Human Needs del Senado de los Estados Unidos, existe sólo un limitado conocimiento de cuáles son las necesidades humanas en cuanto a la mayor parte de los alimentos. Un apéndice de dicho informe, preparado por el Instituto de Nutrición del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, señala que incluso sobre el total de las necesidades energéticas humanas (con excepción de las de los niños en edad escolar, de los adolescentes y de los adultos jóvenes) el estado de los conocimientos es 'fragmentario'.¹⁴ Si en los Estados Unidos existen vacíos tan grandes en el conocimiento sobre las necesidades alimentarias, el estado de dichos conocimientos en los países en desarrollo puede ser aún peor, puesto que las necesidades fijadas para un país no pueden extenderse a los demás debido a diferencias climáticas y otros factores.

Sucede, además, que las instituciones encargadas de formular conclusiones en este campo tienen una historia de continua revisión de las mismas, y que generalmente las correcciones tienden a disminuir los primeros resultados. Los cambios de apreciación han sido de hecho sorprendentemente grandes, lo que sugiere que la base científica de las conclusiones es todavía muy insegura. Como lo ha señalado Thomas P. Poleman, las necesidades de energía atribuidas al hombre norteamericano 'de refe-

¹⁴ *Dietary Goals for the United States*, informe preparado por el Select Committee on Nutrition and Human Needs del Senado de los Estados Unidos, United States Government Printing Office, Washington D.C., febrero de 1977, p. 20 y Apéndice C.

rencia' —entre los veinte y los treinta años, moderadamente activo, con un peso de 70 kilos— son actualmente 2 700 calorías diarias, es decir, 500 calorías menos que lo recomendado en 1953; esto quiere decir, en otras palabras, una reducción del 15% en los 21 años comprendidos entre 1953 y 1974. Señala también Poleman que en 1974 la FAO estimó que tal vez una cuarta parte de la población del mundo en desarrollo (sin considerar China) recibía una alimentación insuficiente; la estimación correspondiente para el año 1963 era de por lo menos 60%. Indica además el autor que, según cuáles sean los supuestos, se puede comprobar, más allá de toda duda estadística, que la desnutrición calórico-proteica afecta a un 43% de los habitantes de Ceylán, o bien que no afecta a ninguno.¹⁵

Por supuesto, lo anterior no quiere decir que el problema de la desnutrición no sea extremadamente grave y digno de preocupación. Sin embargo, la exposición precedente demuestra que los fundamentos científicos, estadísticos y analíticos de una estrategia de necesidades básicas son sumamente débiles, incluso en aquel sector que debería ser el más sólido (el de consumo de alimentos), y

¹⁵Thomas T. Poleman, "World Food: Myth and Reality", *World Development*, vol. 5, N^{os} 5-7, mayo-julio de 1977, pp. 385-386. Puede haber existido también, aparentemente, una gran subestimación del consumo de calorías en el mundo en desarrollo, a causa de un inadecuado muestreo de los artículos alimenticios utilizados. Por ejemplo, un estudio sobre Kerala demostró que debido a este factor el consumo de alimentos en dicho Estado se subestimó en un 30%. Véase Naciones Unidas, *Poverty, Unemployment and Development Policy: A Case Study of Selected Issues with reference to Kerala*, Publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta E.75.IV.11, p. 1, pp. 22-24 y 34-35.

que para otros sectores dichos fundamentos simplemente no existen. Imaginemos que los estrategias de las necesidades básicas hubieran ganado su batalla contra la escuela "PIB-a-todo-trance" (*sic*) en 1963, y no trece años más tarde, en 1976. Se habría dicho en 1963 a los planificadores de los países en desarrollo que debían destinar sus recursos a suprimir la desnutrición de un 60% de la población, cuando en rigor las verdaderas dimensiones de la desnutrición deben haber sido mucho menores.¹⁶ Sin duda esto habría sido beneficioso, puesto que la desnutrición existente podría haberse reducido con mayor rapidez, y el consumo de alimentos de otros sectores podría haber aumentado más allá de los niveles mínimos. Pero lo más importante, en este contexto, es que tendrían que haberse tomado decisiones e ideado estrategias a base de informaciones equivocadas, y equivocadas por amplio margen.

3. La puesta en práctica de una estrategia de necesidades básicas

Garantizar que incluso los miembros más pobres de la comunidad puedan satisfacer sus necesidades básicas es un problema complejo, especialmente porque exige extender o crear los necesarios sistemas y canales de distribución. ¿Cuáles serían los papeles que en este caso corresponderían respectivamente a los gobiernos y al sector privado? La distribución de alimentos podría ser asumida directamente por entidades gubernamentales; la atención de las necesidades educacionales, de salud y de vivienda

¹⁶Esta afirmación sigue siendo válida incluso si se toma generosamente en consideración el aumento de consumo por habitante entre 1963 y 1974, cuando la proporción de desnutridos se estimó en una cuarta parte de la población.

también podrían ser responsabilidad del gobierno. Pero en muchos países, si no en todos, resulta improbable una intervención gubernamental directa en la distribución de otros bienes y servicios esenciales, tales como mobiliario, equipo casero y vestuario. Para este efecto sería tal vez necesario proporcionar ingresos suplementarios o subsidios a los desempleados y a aquellos cuyo empleo no les brinda suficientes entradas en dinero. Algunos países podrían preferir utilizar ingresos suplementarios o subsidios para cubrir también las necesidades de alimentos.

Por supuesto, el hecho de proporcionar una ración mínima de bienes y servicios o de entregar ingresos suplementarios y subsidios no significa que los beneficiarios recibirán en realidad los bienes respectivos. Si son extremadamente pobres y tienen fuertes deudas, como suele suceder en tales circunstan-

cias, pueden vender una parte o todo lo recibido en especies para cumplir con los pagos de sus deudas, y utilizar los ingresos en dinero con el mismo fin.

De ese modo, las necesidades básicas de los más pobres sólo podrán satisfacerse si las condiciones globales contribuyen a ello, y esto a su vez exige cambios sociales y estructurales fundamentales y una tasa de crecimiento económico suficiente como para que progresivamente se pueda incorporar a los desempleados y subempleados a ocupaciones remunerativas. En otras palabras, de aquí se desprende también que las necesidades básicas sólo pueden atenderse dentro del marco de un proceso más amplio de cambio y desarrollo global, y que los esfuerzos encaminados a otorgar una prioridad 'absoluta' a las necesidades básicas no tienen probabilidades de ser productivos.

II

Los problemas estratégicos

1. *Crecimiento y desarrollo*

Hasta aquí se han dado razones para dudar de que pueda atribuirse una prioridad suprema a la atención de las 'necesidades básicas' de consumo de bienes y servicios determinados, incluso en el caso de una sociedad que se proponga obtener un desarrollo igualitario. Ahora puede volverse a las tres cuestiones antes planteadas respecto de una estrategia de las necesidades básicas, comenzando por el problema de crecimiento y desarrollo.

Muchas veces resulta difícil determinar cuál es exactamente la posición de

los estrategas de las necesidades básicas ante este problema. Condenan el 'crecimiento a cualquier precio', como lo haría cualquier persona razonable; sin embargo, su propia receta global de desarrollo es generalmente poco definida. Esta falta de definición constituye en sí misma un motivo de preocupación, puesto que una estrategia para vencer la pobreza no es digna de tal nombre si no señala los medios para alcanzar el necesario ritmo de crecimiento. Resulta muy llamativo que ni siquiera se mencione el crecimiento o la industria en la recapitulación del informe de la OIT acerca de

las "principales características de la nueva estrategia propuesta para el desarrollo".¹⁷

La introducción al informe, hecha por el Director General, sugiere que las medidas necesarias para poner en práctica una estrategia de necesidades básicas "no suponen necesariamente un crecimiento más lento de la producción. Conceden simplemente una mayor prioridad a los modelos de crecimiento que tienden a una distribución más equitativa de los beneficios proporcionados por el crecimiento, y pueden igualmente conducir a un aumento de las tasas del mismo."¹⁸

El informe mismo argumenta, por otra parte, que "una alta tasa de crecimiento económico es parte esencial de una estrategia encaminada a colmar dichas necesidades [las necesidades básicas]".¹⁹ Sobre la base de ciertos ejercicios econométricos, se llega a la conclusión de que "todos estos cálculos aunque sólo son ensayos, hacen pensar seriamente en que en muchos países no podrán lograrse, ni siquiera para el año 2000, ingresos mínimos y niveles de vida mínimos para los pobres sin cierta aceleración de las tasas actuales de crecimiento económico acompañada de diversas medidas tendientes a cambiar la estructura de dicho crecimiento y la utilización de recursos productivos por los distintos grupos de ingresos."²⁰ Además, el informe de la OIT "llega a la forzosa conclusión de que con este modelo el objetivo de crecimiento económico fijado en el Segundo Decenio para el

Desarrollo no es compatible con el objetivo propuesto: satisfacer las necesidades básicas en el término de una generación."²¹

El hecho de que la OIT considere 'forzosa' esta conclusión es también digno de mencionarse. El contexto sugiere que habría sido preferible poder atender las necesidades básicas mediante la redistribución del ingreso; sin embargo, y de acuerdo con los antecedentes disponibles, la OIT opina que "sería tal el grado de redistribución requerido que cambios sociales de tal magnitud serían muy improbables". La alternativa consiste entonces en incrementar el ritmo de crecimiento, para que las necesidades básicas puedan satisfacerse con los recursos adicionales que así se generarían.

Pero incluso si las necesidades básicas *podieran* ser plenamente atendidas recurriendo sólo a la redistribución del ingreso, ¿no sería también deseable tener mayores tasas de crecimiento, acortando así el período de transición para alcanzar las metas en 1990, digamos, y no en el año 2000? ¿No será que los estrategas del Decenio del Desarrollo sabían lo que hacían al presionar en favor de mayores tasas de crecimiento, incluso desde el punto de vista de la obtención de la redistribución del ingreso que se pide en el preámbulo y en el párrafo 18 de la Estrategia? Ellos señalaron una experiencia muy extendida: cuando la tasa de crecimiento es baja, una gran parte de la fuerza de trabajo en aumento no logra encontrar empleo productivo, y se mantienen los obstáculos a la movilidad social y económica. Así consideradas, la absorción de la fuerza de trabajo sub-

¹⁷ *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, op. cit.*, p. 76.

¹⁸ *Ibidem*, p. 9.

¹⁹ *Ibidem*, p. 35.

²⁰ *Ibidem*, p. 47.

²¹ *Ibidem*, pp. 46-47. En otras palabras, la meta de crecimiento fijada -6%- es insuficiente.

empleada, la redistribución del ingreso y la aceleración del crecimiento constituyen objetivos interdependientes.²²

Ya en 1970, cuando apenas se estaba iniciando el Segundo Decenio para el Desarrollo, Raúl Prebisch señalaba que las metas de dicho Decenio no eran suficientemente altas como para incidir en modo alguno sobre el creciente problema de desempleo y subempleo, ni para modificar la mala distribución del ingreso. Para el caso de América Latina, Prebisch consideraba que para que la región pudiera seguir un camino viable de desarrollo y para que los beneficios de dicho desarrollo pudieran ser ampliamente compartidos,²³ debería alcanzarse a fines de los años setenta una tasa de crecimiento del 8%.

2. La elección entre el consumo presente y el consumo futuro

Ya se hizo referencia a los problemas que plantea el hecho de determinar a qué ritmo se debe avanzar hacia un nivel cualquiera de consumo básico.

Por supuesto, cuanto más bajo sea el

²² Ya en 1963, Raúl Prebisch, al comienzo de su estudio *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, documento E/CN.12/680, del 6 de abril de 1963, exponía estas ideas. A su entender, la concentración del ingreso y de la riqueza en América Latina era contraria al desarrollo, por lo cual se hacían necesarios importantes cambios estructurales para eliminar la pobreza, así como medidas destinadas a acelerar el crecimiento. (La publicación en inglés, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*, tiene el número de venta 64.II.G.4 entre las publicaciones de las Naciones Unidas.)

²³ Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, cap. IV, *passim*.

nivel de consumo de bienes básicos en cualquier país, más difícil será para las personas reunir recursos de inversión. Sin embargo, si la estrategia de las necesidades básicas fuera llevada a un punto en el cual los niveles mínimos de alimentación, salud, saneamiento y educación —sin mencionar el mobiliario ni el equipo casero— constituyeran objetivos prioritarios a los cuales se subordinaran todos los otros, algunas de las sociedades más pobres podrían estar virtualmente condenadas a un período indefinido de estancamiento en un nivel de subsistencia, puesto que casi todos los recursos deberían destinarse al consumo y poco o nada se reservaría para la inversión en el crecimiento y desarrollo futuros. Incluso en los niveles más bajos de ingreso por habitante, los países con fuerte moral social y sentido de unidad nacional renunciarán deliberadamente a ciertos artículos esenciales de consumo, incluso alimentos, si piensan que al hacerlo mejorarán las perspectivas para sus hijos. Ningún organismo internacional tiene derecho a decirle a dichos países que existen 'necesidades básicas' absolutas y supremas a las cuales deben dar prioridad. Dichos países tienen derecho a definir sus necesidades de desarrollo en términos acordes con sus propios objetivos y con su propio horizonte temporal.

¿Significa esto acaso aceptar la opinión antes aludida, según la cual debe admitirse, a mediano y a corto plazo, la desigualdad en la distribución del ingreso como una parte del precio de una alta tasa de crecimiento y de una eficaz redistribución del ingreso a largo plazo? En absoluto. Por el contrario, mientras mayor sea el grado de austeridad requerido para reunir recursos para el futuro, más importante resulta garantizar que dicho peso sea distribuido equitativamente, y en una proporción razonable con la ca-

pacidad para soportarlo. No resulta convincente argumentar que la desigualdad es indispensable para lograr un adecuado nivel de ahorro porque los ricos ahorran una proporción mayor de sus ingresos. Las sociedades con un fuerte sentido de cohesión tienen la capacidad para imponer límites estrictísimos al consumo, sobre una base igualitaria, como se ha visto en tiempos de guerra. Por otra parte, la desigualdad puede producir muchísimas divisiones, y lo que puede ganarse en tasas de ahorro puede perderse con creces debido a la menor productividad del trabajo e incluso debido a la lucha social. Además, en muchos países en desarrollo, las clases más ricas, lejos de constituir modelos de ahorro, tienden a dilapidar gran proporción de sus ingresos en el consumo de artículos suntuarios.

Así considerado, el hecho de que un país prefiera postergar el cumplimiento de objetivos de necesidades básicas con el fin de permitir un ritmo de crecimiento y de transformación estructural no significa en lo más mínimo que renuncie a las ideas de justicia social.

Tal vez la doctrina de las necesidades básicas pueda adaptarse, tomando en cuenta todas estas consideraciones más amplias, para definir las metas, como ya se sugirió, dentro de un marco más amplio, el de las estrategias de desarrollo global para la sociedad en su conjunto. Hablar de la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento total (como se hace en la resolución del Decenio para el Desarrollo) o de alcanzar niveles adecuados de consumo dentro del marco de las necesidades del desarrollo global (como en la estrategia de necesidades básicas, con las correcciones del caso) es algo de poca importancia. Debe esperarse que pueda llegarse a una conciliación de criterios y de estrategias en términos aproximados a éstos.

3. El patrón de desarrollo

La tercera y más compleja de las cuestiones que plantea el enfoque de las necesidades básicas es la de su patrón de desarrollo. La distribución desigual de los beneficios del crecimiento en muchos países ¿se debe acaso a que éstos han seguido el ejemplo de los países industrialmente avanzados y se han concentrado en el desarrollo de un sector moderno, en perjuicio de las zonas rurales, donde se encuentra la mayor parte de su población?

Según el Vigésimocuarto Simposio de Pugwash, "una estrategia de desarrollo que imite la de los países muy industrializados no parece ser posible, necesaria y ni siquiera conveniente para la mayor parte de los países en desarrollo".²⁴ De acuerdo con el informe, "es difícil que sea posible, por cuanto el mundo en desarrollo, para recorrer con éxito dicha vía imitativa, tendría que tener acceso a recursos naturales —tanto renovables como no renovables— y a recursos de capital, tecnología y mercados, en una cantidad infinitamente superior a la que pondría a su disposición el orden político y económico internacional existente, que se encuentra dominado por las exigencias (y no por las necesidades) de los países muy industrializados."²⁵ No

²⁴Informe del Vigésimocuarto simposio de Pugwash, Dar-es-Salaam, 2 al 6 de junio de 1975, y que figura en *World Development*, vol. 5, Nº 3, marzo de 1977, pp. 257-265. Los participantes del simposio fueron R. Andriambolona, O. Bassir, W.K. Chagula, Bernard T. Feld, L.K.H. Goma, M. Goldsmith, K.N. Hirji, M.M. Semakula Kwanuka, I.M. Kadma, I. Mann, P. Mwombela, D. Nkunika, M.S. Ntamila, C.H.G. Oldham, S.J. Patel, A. Parthasarathi, J.F. Rweyemamu, F. Sagasti, A.R. Sidky, I. Sachs. El informe fue preparado por el relator del Simposio, A. Parthasarathi.

²⁵*Ibidem.*

queda muy claro qué quiere decir el informe con las palabras 'pondría a su disposición' ("will make available"), pero la parte pertinente parece significar, en primer lugar, que los recursos naturales del mundo son insuficientes como para que los países en desarrollo consuman el mismo volumen de bienes materiales por habitante que consumen en la actualidad los países desarrollados. La insuficiencia podría deberse simplemente a factores tales como el agotamiento de los abastecimientos de minerales disponibles; o tal vez por la forma en que se expresan esas afirmaciones deba entenderse que quienes controlan los limitados recursos disponibles no los entregarán para atender las necesidades de los países pobres. En cualquiera de los dos casos, la tesis parecería estar muy cerca de afirmar que los países en desarrollo es mejor que se contenten con los recursos naturales, el capital y la tecnología que sobren una vez atendidas las exigencias de los países industriales.

Si la interpretación recién expuesta es correcta, el Simposio de Pugwash de hecho daba un giro neomalthusiano a la estrategia de las necesidades básicas; lo dicho parece significar que, para evitar la presión de la población sobre los recursos, los países en desarrollo deben adoptar una estrategia de desarrollo que atienda a las necesidades básicas sin buscar los altos niveles de consumo material que caracterizan al mundo industrial. En el presente contexto no es posible analizar las teorías neomalthusianas, pues éstas han sido concienzudamente refutadas: la instancia más reciente es el estudio realizado para las Naciones Unidas por el profesor Wassily Leontief, titulado *El futuro de la economía mundial*.²⁶ El estudio de

Leontief demuestra que la restricción de recursos no sería obstáculo para reducir a la mitad la gran diferencia de ingresos entre los países desarrollados y en desarrollo a fines de este siglo, y para eliminarla a mediados del siglo próximo.

Un bajo nivel de consumo material por habitante puede ser o no conveniente por otras razones, pero su defensa no puede hacerse a base del supuesto que los abastecimientos de alimentos o de recursos naturales resultarán insuficientes. Más increíble aún es que dichas limitaciones al consumo sean impuestas por la escasez de capital o de tecnología.

Para el grupo de Pugwash, una estrategia de desarrollo que imite la de los países industriales no sería conveniente, incluso si resultare posible. No lo sería porque en los mismos países industrializados existe gran preocupación acerca de la estrategia de uso intensivo de los recursos naturales, de la energía y de la tecnología que han adoptado; ésta no lleva a un verdadero desarrollo, sino a la creciente alienación personal y de grupo, a las perturbaciones en el medio ambiente social y humano que se manifiestan de diversas formas, desde el crimen organizado a la contaminación aguda, la claustrofobia urbana y, más recientemente, las crisis monetarias y económicas.²⁷

Por supuesto, es muy cierto que las actuales sociedades industrializadas se ven aquejadas por fuertes problemas y tensiones; el que esto sea resultado de la tecnología moderna es algo que está por demostrar, y no debe admitirse como un hecho. Resulta por lo menos defendible

Economy, Oxford University Press, 1977. [Hay versión española: *El futuro de la economía mundial*, traducción de Rosa Cusminsky de Cendrero, Siglo XXI Editores, México, 1977.]

²⁶Wassily Leontief, *The Future of World*

²⁷*Op. cit.*, p. 257.

decir que todo esfuerzo por retrasar el reloj mediante la supresión de la tecnología moderna agravaría aún más los problemas y las tensiones del mundo en vez

de aliviarlos. Existen remedios para la contaminación y para el crimen que no significan botar la bañera con el niño adentro.

III

Las alternativas de desarrollo

1. Desarrollo rural y urbano

No es necesario admitir las connotaciones de 'vuelta a la naturaleza' que tiene el argumento de Pugwash para concordar con la importancia atribuida al desarrollo rural por los estrategas de las necesidades básicas. Gran parte de la extrema pobreza de los países en desarrollo se concentra en el campesinado de las zonas rurales, y se hace indispensable prestar mayor atención a sus necesidades, no sólo por el interés de los propios campesinos sino también como medio de aumentar su productividad. Más aún, la inadecuada absorción de fuerza de trabajo por parte de la industria urbana requiere crear nuevas oportunidades de empleo en las zonas rurales, y no únicamente en el trabajo de la tierra, sino asimismo en industrias, obras públicas y servicios rurales.

Hasta aquí no se plantea controversia alguna. Sin embargo, a veces los estrategas de las necesidades básicas parecen sugerir que el desarrollo rural puede proporcionar un enfoque completamente nuevo, capaz de sustituir la tradicional estrategia de industrialización. La industria urbana encabezó el proceso de desarrollo en el pasado; aparentemente, el sector de primera línea será en el futuro el sector rural, una economía en sí misma viable e integral.

Así, Ponna Wignaraja se refiere al villorrio como 'punto focal del desarrollo'. Allí las energías creativas del pueblo pueden movilizarse para realizar una transformación social de enorme magnitud, indispensable para satisfacer sus necesidades. "El anterior fetichismo del capital debe ceder el paso a la más plena utilización del poder y a la creatividad de la mano de obra", así como a los recursos locales y a la tecnología adecuada.²⁸

Sin embargo, ni Wignaraja ni otros ensayistas sobre la materia han señalado de qué modo exacto el villorrio encabezará el proceso de desarrollo, ni, en particular, qué sucederá con los trabajadores agropecuarios que vayan siendo desplazados por la mayor productividad de la fuerza de trabajo en la tierra.

Se trata de un problema tremendo. En los países menos desarrollados, se requiere casi un 80 ó 90% de la población activa, o aún más, para proporcionar lo necesario para atender las más mínimas necesidades alimentarias de la comunidad. Por otra parte, con los niveles de productividad agropecuaria de los Estados Unidos, las necesidades alimentarias de toda la población pueden ser atendi-

²⁸ Ponna Wignaraja, "From the Village to the Global Order", *Development Dialogue*, pp. 35-49, Fundación Dag Hammarskjöld, Upsala, 1977.

das por aproximadamente un 3% de la fuerza de trabajo. La planificación del desarrollo a largo plazo debe por lo tanto contemplar la absorción final de por lo menos un 80% de las poblaciones activas de los países de menores ingresos en ocupaciones ajenas a las actividades agropecuarias. ¿Acaso el nuevo enfoque del desarrollo supone que el sector rural del futuro generará alternativas de empleo para todas o la mayor parte de las personas desplazadas de la agricultura? En un mundo que se precipita hacia el caos urbano, es fácil ver el atractivo de dicha idea, y el campo que tienen los estudios sobre su factibilidad. Pero sería un error actuar como si la factibilidad de dicho enfoque, en términos políticos, económicos y sociales, estuviera ya demostrada.

En China, la industria rural ocupa actualmente alrededor de un 3% de la población activa, mientras que otro 2% es absorbido por una red de servicios de difusión que abarcan la agricultura, la salud pública y la industria. La industria rural ciertamente no se considera como una alternativa frente a la mediana y gran empresa, sino sólo como un elemento complementario dentro del proceso de industrialización.²⁹ Tomando esto en cuenta, para el caso de que el desarrollo rural constituya la vanguardia de la estrategia de desarrollo del futuro, debería concebirse en una escala que excede en mucho cualquier nivel actualmente contemplado en China.

Por supuesto, existen poderosas razones para la concentración de industrias y servicios conexos en centros urbanos, y éstas van mucho más allá de las economías de las operaciones en gran escala.

²⁹ Jon Sigurdson, "Rural Industrialization in China", *World Development*, vol. 3, N^{os} 7 y 8, julio-agosto de 1975, pp. 527-538.

Como lo ha señalado el profesor Kaldor, las ventajas de la concentración geográfica consisten en las mayores oportunidades de especialización entre empresas y la consiguiente subdivisión de los procesos industriales; en la disponibilidad de fuerza de trabajo dentro de toda la gama de la capacitación especializada; en la accesibilidad de los conocimientos técnicos y de comercialización, etc.³⁰

Salvo que se produzca un hecho que elimine o contrarreste las ventajas de la concentración geográfica, parece dudoso que el sector rural pueda tomar el lugar de la industria urbana y encabezar el proceso de desarrollo dentro de un futuro previsible. El hecho de que la mayor parte de la población se encuentre en el campo no quiere decir que el principal estímulo para el desarrollo deba venir del sector rural; no fue así en la Inglaterra del siglo XVIII, ni tampoco en Alemania o en Estados Unidos en el siglo pasado. Lo anterior no significa que las concentraciones urbanas del pasado y del presente constituyan un modelo satisfactorio para el futuro. Será necesario un enorme e innovador esfuerzo de planificación para superar los defectos de la sociedad urbana contemporánea. Pero tampoco existe prueba alguna de que durante los próximos veinte años disminuirá la necesidad —vigente desde la Revolución Industrial— de concentrar en ciudades las instalaciones interdependientes de manufacturas y de servicios, aun cuando pueda resultar conveniente

³⁰ Nicholas Kaldor, "The Role of Modern Technology in Raising the Economic Standards of the Less Developed Countries", en *Technological Change and Human Development - An International Conference*, Wayne L. Hodges y Matthew A. Kelly (ed.), New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca, N.Y., 1970, pp. 15-29.

limitar el crecimiento de algún centro urbano en particular.³¹

A pesar de la gran preocupación por el desarrollo rural que muestran los estrategias de las necesidades básicas, muchas veces se pasa por alto una de las cuestiones fundamentales al respecto. En forma muy justificada, gran parte de los trabajos se dedican al mejoramiento, mediante diversas medidas convergentes, de las perspectivas económicas de la pequeña propiedad agraria familiar. Sin embargo, los frutos de la pequeña propiedad probablemente serán consumidos por sus mismos ocupantes, y ésta podrá contribuir escasamente al excedente comercializable de producción. Según muchísimos antecedentes, la limitación del volumen de excedente de alimentos disponible para la venta al sector no agropecuario es el principal factor determinante de la limitación del crecimiento de actividades generadoras de empleo ajenas a la agricultura. Por una parte, los esfuerzos por ampliar el empleo no agropecuario con mayor rapidez que el aumento del excedente de alimentos fracasan debido a la consiguiente espiral inflacionaria. Por otra, el volumen del excedente agropecuario, que determina el poder de compra de productos industriales que

puede tener el sector agropecuario, contribuye a limitar el crecimiento del empleo industrial. Aun cuando ningún programa de desarrollo rural puede estar completo sin las indicaciones necesarias para aumentar el abastecimiento de alimentos comercializables, es muy difícil lograr una adecuada consideración del problema.³²

Algunos adherentes al enfoque de las necesidades básicas muestran cierta reticencia respecto del cambio estructural en el sector rural. Pueden dar la debida consideración a la necesidad de una reforma agraria, pero, según lo expresa el informe de la OIT, "la reforma agraria sólo es factible si se pueden movilizar fuerzas políticas más poderosas que las de los terratenientes".³³ Una opinión alternativa sería la siguiente: toda la red de programas de desarrollo rural, tan destacados dentro de la estrategia de las necesidades básicas, serían en muchos países de dudoso valor si no hubiera reforma agraria.

2. El papel de la industria y del sector moderno

En los países industriales, los entendidos en estos temas han llegado a pensar que está completamente pasado de moda —o peor aún³⁴— sostener que la trans-

³¹ Uno de los factores que más trastornos causan en la vida urbana —la congestión del tránsito— no sería difícil de remediar si existiera la voluntad política de hacerlo. El poder de la industria automotriz es tan grande que el transporte caminero (sobre todo el automóvil particular) no se hace cargo, ni remotamente, del costo social de la congestión y contaminación que causa. La rectificación de esta anómala situación mediante restricciones drásticas o fuertes gravámenes al uso personal de automóviles en ciudades centrales, combinada con una adecuada provisión de transporte público, aumentaría grandemente la viabilidad y el agrado de la vida urbana.

³² El informe de la OIT a la Conferencia Mundial sobre el Empleo se limita a manifestar que toda escasez transitoria de productos básicos puede ser abordada mediante un cambio en la composición de las importaciones o un aumento de su volumen, mediante asistencia alimentaria o bien por medio de un sistema temporal de racionamiento. (*Op. cit.*, pp. 75-76.) Sin embargo, el carácter del problema excede con creces el de la transición.

³³ *Op. cit.*, p. 74.

³⁴ El profesor Michael Lipton se refiere a la oscura noche neostalinista, en la cual se han

formación industrial es la clave del desarrollo de los países de bajos ingresos. Sin embargo, tal idea nada tiene de novedosa ni de chocante, y todavía cuenta con el apoyo general del mundo en desarrollo. Hace más de doscientos años que Adam Smith se refirió a los rendimientos crecientes de las actividades manufactureras y los explicó en función de la división del trabajo, o especialización, la cual a su vez dependía de la extensión del mercado.

Paul Streeten ha demostrado que "la industrialización es necesaria para superar la pobreza; lo es por cuanto significa aplicación de la energía a la producción y el transporte. Sólo mediante ayuda mecánica es posible que el producto y el consumo por habitante alcancen los deseados niveles modernos. En este sentido, el desarrollo, incluso el desarrollo rural, es industrialización". Y señala además que no existen pruebas de la existencia de un conflicto inevitable entre altas tasas de crecimiento industrial y el cumplimiento de otros objetivos de desarrollo, como el desarrollo rural y la distribución igualitaria del ingreso; como él mismo lo dice, más bien existen pruebas de lo contrario. En muchos casos, aunque no en todos, el cumplimiento de los objetivos sociales ha sido consecuente con altas tasas de crecimiento industrial, y de hecho ha dependido de ellas.³⁵

agitado casi todos los 'expertos en desarrollo' desde 1945, murmurando semicoherentes alabanzas a la industrialización instantánea. "The dark neo-stalinist night in which almost all 'development experts' have lurched around since 1945, muttering half-coherent praises of instant industrialization." Véase *World Development*, marzo de 1977, p. 267.

³⁵ Paul Streeten, "Industrialization in a Unified Development Strategy", *World Development*, Vol. 3, N° 1, enero de 1975, pp. 1-2.

A pesar de que durante los últimos años es decepcionante el ritmo de absorción de mano de obra por parte de la industria en los países en desarrollo no puede haber duda alguna que un crecimiento más rápido significa una mayor tasa de aumento del empleo. El empleo no aumenta con la misma rapidez que la producción industrial debido a los aumentos de productividad, los cuales a su vez se deben a economías de escala, progreso tecnológico y destrezas adquiridas mediante el trabajo. Sin embargo, los análisis de tasas de crecimiento de la producción, del empleo y de la productividad realizados por los profesores Verdoorn, Kaldor y otros han llevado a la conclusión de que cada punto porcentual adicional de aumento de la producción industrial exige, en órdenes generales de magnitud, un incremento de 0.5% en las horas-hombre de empleo, y un 0.5% de aumento de la productividad.³⁶

En lo que se refiere a la función que le cabría al sector moderno dentro de un desarrollo destinado a eliminar la pobreza, los estrategias de las necesidades básicas guardan tanta reserva como frente al crecimiento de la economía en general. Sin embargo, muchas veces se deja entender que la industria moderna no ha logrado absorber tanta fuerza de trabajo como se había esperado, y por ello su función es poco importante —o nula— dentro de una estrategia de necesidades básicas; para el futuro se haría indispensable un cambio fundamental en dirección a un esquema industrial de uso intensivo de la mano de obra. Se piensa que dicho cambio se facilitaría mediante la aplicación del concepto de división

³⁶ Nicholas Kaldor, *Strategic Factors in Economic Development*, Cornell University, 1967, p. 17.

internacional del trabajo por el cual los países industrialmente avanzados se especializarían en industrias de alta densidad de capital, mientras las de mayor uso de mano de obra corresponderían a los países en desarrollo; las producciones respectivas se intercambiarían luego para beneficio mutuo.

Los comentarios de Charles Paolillo, consejero del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, quien asistió a la Conferencia Mundial sobre el Empleo, tienen especial interés en este contexto. El sugirió que "muchos países pueden proponerse desarrollar una estrategia de las necesidades básicas que al mismo tiempo expanda el sector moderno, aumente la aplicación de tecnología avanzada y refuerce la base industrial pesada". Dice además que las motivaciones para actuar de ese modo pueden ser de orden político, de prestigio, psicológico, de seguridad y de autonomía, 'self-reliance'.³⁷

Paolillo parece estar sugiriendo que la expansión del sector moderno normalmente no sería considerada como parte integrante de una estrategia de las necesidades básicas. En realidad, dicha idea debería justificarse, en su opinión, con uno o más fundamentos, entre los cuales incluye en primer lugar la política y el prestigio; ninguno de ellos se refiere a un cálculo económico racional (excepto tal vez en la medida en que éste cabe dentro de la autonomía). De acuerdo, pues, con esta opinión, las instalaciones industriales modernas en países en desarrollo sólo

pueden justificarse recurriendo a motivaciones ajenas a la economía.

3. La estrategia basada en el uso intensivo de mano de obra

Hay poderosas razones, no obstante lo expuesto en las secciones precedentes, para dudar de que se pueda determinar, aun a corto plazo, el modelo de especialización industrial de los países en desarrollo por el simple criterio de la cantidad de mano de obra utilizada por unidad de capital. Suele admitirse como un hecho que las técnicas de alta densidad de mano de obra ahorran capital, pero en muchos casos ciertamente no es así. En realidad, frecuentemente es bastante elevado el costo por concepto de capital de las técnicas que utilizan un elevado coeficiente de mano de obra. Por ejemplo, la misión sobre empleo enviada por la OIT a Colombia se enteró de que en el sector tradicional en la industria colombiana le correspondía a la relación entre capital y producto un promedio casi el doble más alto que al sector moderno. Los estudios de la producción de textiles de algodón en la India ofrecen algunas luces sobre las posibles razones de este inesperado resultado. Tales estudios demuestran que en las industrias familiares se utiliza bastante más capital por unidad de producto que en las fábricas, más que nada porque el período muchísimo más largo que requieren las faenas manuales entraña inmovilizar cantidades muy superiores de capital de explotación por unidad de producto.

Así, pues, las técnicas de alta densidad de capital no tienen por qué tener un costo más elevado, por concepto de capital por unidad de producto, que las técnicas que utilizan un elevado coeficiente de mano de obra; por el contrario, hay motivos para suponer que, de hecho,

³⁷Véase *A Basic Human Needs Strategy of Development: Staff Report on the World Employment Conference*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, septiembre de 1976, p. 11.

a través de un amplio espectro de la industria la relación capital-producto es inferior en el caso de las técnicas de alta densidad de capital que en aquellas que emplean más mano de obra.

En general, no hay duda que estas últimas sólo son claramente ventajosas para los países en desarrollo si permiten obtener el mismo volumen de producto sin incurrir en mayores costos por concepto de capital. La evidencia disponible indica que en muchos procesos industriales esenciales las técnicas que exigen un gran volumen de inversiones por obrero generan un nivel de producción muy superior, así como de producto por obrero, mientras que la inversión de capital por unidad de producto no es superior a la de las técnicas que exigen menos capital.

La principal reserva que debe hacerse respecto de esta conclusión es que en algunos casos no se pueda elegir una técnica de alto coeficiente de capital porque el mercado interno es demasiado pequeño como para que puedan aprovecharse sus ventajas. Al mismo tiempo, es posible que resulte difícil penetrar en los mercados de exportación.

Hay una serie de actividades, en especial la construcción y la manipulación de materiales, y de servicios auxiliares, en que la utilización de métodos que exigen un alto coeficiente de capital puede ahorrar capital por unidad de producto. Sin embargo, se ha comprobado que el éxito con que se apliquen los métodos de alta densidad de mano de obra a la construcción en gran escala de caminos y presas depende en gran medida de la eficiencia con que se organice la mano de obra y también de que se le imponga una severa disciplina. De lo contrario, es posible que incluso en este caso sea preferible utilizar métodos de elevado coeficiente de capital.

A menudo se observa que, de hecho,

los países en desarrollo bonifican las técnicas de alto coeficiente de capital aplicándoles bajas tasas de interés y eximiendo del pago a los derechos aduaneros el equipo que importan y que incluye tecnología avanzada a la vez que otorgando altos niveles de protección a los productos terminados que se fabrican con tal equipo. Pueden citarse ejemplos en que, de hecho, el valor agregado por la industria moderna fuertemente protegida de algunos países en desarrollo fue en la práctica negativo si se tienen en cuenta los precios del mercado mundial; uno de ellos es la producción de vehículos automotrices en algunos países latinoamericanos.

Los subsidios de esta naturaleza, en especial a los bienes de consumo duradero de tipo suntuario dudosamente pueden justificarse. Sin embargo, tampoco convendría introducir deformaciones de índole contrapuesta, es decir, las que se producirían si se otorgaran incentivos o subsidios indiscriminadamente a las tecnologías de alto coeficiente de mano de obra. Hay casos en que se puede justificar el otorgamiento de subvenciones tanto a las técnicas de alto coeficiente de capital tal como a aquellas que utilizan un gran volumen de mano de obra: ambas pueden tener un papel que desempeñar en una estrategia de desarrollo que posea objetivos definidos, siempre que las decisiones se basen en cálculos racionales y no en principios generales.

No obstante lo anterior, algunas de las estrategias de maximización del empleo parecen implicar el principio de que hay que adoptar técnicas de alta densidad de mano de obra aunque no generen mayor producción global y aunque, en definitiva, puedan requerir más capital. De todos modos, ésta es una estrategia contraproducente prácticamente en cualesquiera circunstancias.

Equivale a hacer cargar a la industria con el costo adicional de un programa de obras públicas. Esto inevitablemente torna más difícil captar los mercados de exportación, e incluso puede requerir altos niveles de protección contra las importaciones más baratas del extranjero. En estos casos, obviamente sería preferible que las industrias pertinentes adoptasen técnicas de alto coeficiente de capital y utilizasen lo ahorrado por concepto de costo de capital para contribuir a financiar programas de obras públicas generadores de empleo que son de valor para la comunidad.

4. La tecnología 'apropiada'

Con todo, es un hecho que la mayor parte de la tecnología que utilizan los países en desarrollo estuvo destinada originalmente a emplearse en las condiciones muy diferentes de los países industriales y, por lo general, sólo ha sido objeto de ajustes mínimos para adecuarla a las necesidades del nuevo medio. Por lo tanto, como lo subrayan los estrategias de las necesidades básicas, se requieren esfuerzos muy superiores, para idear y adaptar tecnologías más 'apropiadas' a las condiciones predominantes en los países en desarrollo.

No hay ninguna seguridad de que un programa para promover la tecnología 'apropiada' vaya a producir un cambio significativo en las opciones estratégicas disponibles a los países en desarrollo. En primer lugar, movilizar la cantidad adecuada de investigación y aplicación práctica para este objeto exigirá más tiempo de lo que generalmente se piensa, y producir prototipos utilizables tal vez demore más aún. Por otra parte, habrá que tener presente el hecho de que las diferencias entre los países en desarrollo en cuanto al precio de los factores y otras

condiciones pertinentes son superiores a las diferencias promedio existentes entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Por lo tanto, no existe una tecnología que sea igualmente 'apropiada' para todos los países en desarrollo y las mismas adaptaciones tendrán que modificarse gradualmente de acuerdo con ello. Segundo, será preciso distribuir los efectos de los cambios en las relaciones de precios de los factores a través de la vida útil del equipo; por ejemplo, a una tasa de crecimiento de 7% al año los salarios reales se duplican en diez años. De esta manera, los problemas que entraña elaborar una tecnología 'apropiada' para un espectro significativo de la industria son tremendamente complejos y a estas alturas ni siquiera puede concebirse la solución para muchos de los procesos industriales más importantes. Entretanto, el mundo sigue su marcha y habrá que elegir entre las opciones actualmente disponibles.

No hay duda que la aplicación de conocimientos técnicos y científicos actualizados podría ayudar a mejorar el funcionamiento de las técnicas tradicionales. En parte importante de la industria el mejoramiento dudosamente podría llegar a pesar más que las ventajas productivas de las técnicas de alta densidad de capital. En muchos de los casos, si no la mayoría, las técnicas tradicionales no se prestan para perfeccionarlas más allá de cierto punto, debido a factores tales como la imposibilidad de que incorporen tasas altas de utilización de energía. Por ejemplo, habría sido inútil tratar de amarrar una locomotora a vapor a una diligencia. En realidad, por mucho ingenio científico y tecnológico que se haya utilizado para tratar de actualizar los métodos de transporte anteriores al ferrocarril, casi no puede concebirse que entonces pudiera inventarse

un sistema que compitiera con el ferrocarril, cualesquiera que fuesen las relaciones de precio de los factores.

Lo anterior no reduce en absoluto la necesidad de iniciar un esfuerzo en gran escala para adaptarse y, de hecho, para innovar. En realidad, éste es un caso en que la masa crítica mínima de recursos que se necesita es extraordinariamente grande. Ello no sólo por la inmensa variedad y complejidad de la tecnología industrial y por las enormes diferencias entre los países en desarrollo, y por lo tanto del grado de adaptación requerido en los casos individuales, sino porque lo más probable es que al consagrarse una reducida proporción de la investigación y aplicación práctica a la tecnología 'apropiada' se obtenga resultados demasiado lentamente como para ponerlos en práctica, puesto que el dinamismo del progreso tecnológico hará que resulten obsoletos antes de aplicarlos. Cuando más puede esperarse que el fuerte apoyo que presten los países industriales a una estrategia de desarrollo asentada sobre las necesidades básicas vaya acompañado del reconocimiento de la necesidad de realizar esta clase de esfuerzo en gran escala.

Aunque se asignen recursos adecuados y se estructure un esfuerzo fructífero de investigación y aplicación práctica, no puede presumirse que las tecnologías nuevas y 'apropiadas' tuviesen un coeficiente más elevado de mano de obra que las que se importan actualmente sin adaptación, en todo caso en los procesos fundamentales de las principales ramas de la industria. Es posible que sean apropiadas más bien en la medida en que permitan alcanzar la máxima efectividad en materia de costo a un nivel de producción inferior al que exigen las tecnologías existentes.

Sin embargo, esta cuestión debe ana-

lizarse en función de los propios productos y de las tecnologías necesarias para producirlos. Como dice Frances Stewart: "cuando se trasladan técnicas ideadas para países ricos a otros mucho más pobres, también se trasladan los productos que se obtienen mediante esas técnicas. Ambos —técnicas y productos— son aspectos inseparables de la tecnología. De esta manera, los productos destinados al consumo en sociedades mucho más ricas se trasladan a economías donde, en promedio, los ingresos son muy inferiores".³⁸ En el caso de los bienes de consumo duraderos puede darse además el inconveniente de que para crear y mantener un mercado adecuado haya que aceptar un alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso, por encima de la protección socialmente antieconómica antes mencionada.

Naturalmente, hay distintas maneras de impedir que los recursos se orienten hacia el consumo suntuario, incluido crear fuertes 'desincentivos' a la manufactura nacional, gravar las importaciones con altos derechos y redistribuir el ingreso a través de la tributación y de los gastos públicos. En realidad, una de las características sorprendentes del enfoque de las necesidades básicas es que, por lo general, presta mucho menos atención a la adopción de medidas directas y prácticas para redistribuir el ingreso que a dar una nueva orientación a la estrategia de desarrollo que, en definitiva, puede resultar tan vaga como ambiciosa y de la que en todo caso, difícilmente cabe esperar que produzca el resultado deseado. Ya se ha advertido que el tratamiento dado a la reforma agraria también es a menudo más limitado de lo que podría haberse

³⁸ Frances Stewart, *Technology and underdevelopment*, Westview, Boulder, 1977, p. 78.

esperado de un enfoque que tanto se preocupa por la pobreza rural. En ambos casos implícitamente parece existir la esperanza o expectativa de que una estrategia de necesidades básicas, al estimular los proyectos de desarrollo centrados en la pobreza, pueda eludir el problema de la redistribución directa de la tierra y del ingreso. Es posible que las tensiones políticas y sociales de una estrategia de esta naturaleza fueran menos graves que aquellas de un programa de reforma agraria y tributaria; pero quizá su costo por concepto de reducción de la tasa de modernización de la economía sea alto, mientras que las ventajas pueden resultar bastante esquivas.

5. La división internacional del trabajo

La idea de una división internacional del trabajo entre países desarrollados y países en desarrollo, basada en el coeficiente de utilización de mano de obra y capital no resulta viable, a lo menos por dos razones. Primero, así como no hay por qué suponer que los países donde existe excedente de mano de obra adopten sin excepción tecnologías de elevada densidad de mano de obra, tampoco puede darse por sentado que la ventaja comparativa de que disfrutaban tales países en el comercio mundial radica exclusivamente en la exportación de productos de alta densidad de mano de obra.

En todo caso, hay que descartar este principio de la división internacional del trabajo porque los países desarrollados son tan contrarios a él como los países en desarrollo. Las importaciones de productos de elevado coeficiente de mano de obra perjudican a las industrias más vulnerables de los países desarrollados, que a menudo emplean a los obreros más pobres y a los miembros de las minorías. Si bien algunos países en desarro-

llo han llegado a ocupar una posición fuerte en los mercados mundiales de textiles, el crecimiento adicional de las exportaciones está sujeto a graves e injustas limitaciones, y no hay posibilidad alguna de que los países en desarrollo en general puedan volver los ojos hacia los mercados textiles como fuentes potenciales para lograr un incremento apreciable de sus entradas por concepto de exportaciones. El primer acuerdo internacional para limitar las importaciones de textiles de los países en desarrollo se suscribió en 1962 como medida transitoria que se aplicaría 'por unos años'. Sin embargo, a partir de entonces las limitaciones se renovaron periódicamente y el ritmo de incremento de las importaciones se detuvo al punto en que parece existir la intención de evitar la necesidad de ajuste impidiendo nuevas intrusiones en los mercados internos. Estas mismas consideraciones son aplicables a otras limitaciones al comercio de manufacturas con los países en desarrollo, sea que las impongan los países importadores, o los exportadores bajo coacción.

Así, pues, la posibilidad que se ha estado analizando no sólo es deficiente desde el punto de vista de la economía; además, es bastante impracticable en un mundo de creciente proteccionismo en que las industrias de alta densidad de mano de obra son las más débiles de los países desarrollados.

6. El ejemplo de China

Lo que nunca surge del informe de la OIT ni de otras versiones de la estrategia de las necesidades básicas es que el desarrollo acelerado del sector moderno y el fomento de nuevas oportunidades de empleo, en otros sectores, con métodos

más tradicionales, no son necesariamente incompatibles. Si algo prueba el modelo chino, que los estrategas de las necesidades básicas a menudo citan con muestras de aprobación, es precisamente eso.

A menudo se menciona la experiencia china para respaldar una estrategia industrial basada en la realización de pequeños proyectos de alta densidad de mano de obra unida a la concentración de grandes recursos y esfuerzos en el desarrollo rural. Sin embargo, a menudo el paralelo se basa en un errado conocimiento de esa experiencia. La estrategia china consiste en caminar con dos pies y no con uno, lo que no es una mala idea si se quiere que la persona que camina se mantenga derecha. China estimula el des-

arrollo simultáneo de la industria y de la agricultura, y utiliza tanto las tecnologías de alto coeficiente de capital más modernas como los métodos tradicionales de producción de alta densidad de mano de obra. Se prevé un nivel mínimo de consumo para todos a la par que la industria pesada es la industria clave que recibe el más alto orden de prioridad en la asignación de recursos.³⁹ De esta manera, el modelo chino se basa en una estrategia de desarrollo global, bien distinta de la que suele concebirse como estrategia de las necesidades básicas, pese a que no hay duda que China tiene una política definida sobre como proporcionar condiciones de vida mínimas para todos.

IV

Necesidades básicas y asistencia internacional

1. ¿Debería el PNUD tener una estrategia de desarrollo?

El análisis anterior nos trae a la segunda cuestión fundamental del presente trabajo, a saber, ¿deberían los donantes de ayuda en general y el PNUD en particular, utilizar sus recursos para promover una estrategia de desarrollo centrada en la pobreza o en las necesidades básicas?

En las naciones desarrolladas, salvo en los Países Bajos y los países escandinavos, son relativamente escasos los partidarios de los programas de ayuda. Las pruebas de que en algunos países en desarrollo la distribución del ingreso se está haciendo menos y no más equitativa han sido aprovechadas por quienes se oponen a la ayuda, que sostienen convin-

centemente que es irracional transferir ingresos de los contribuyentes pobres de los países desarrollados a los adinerados del mundo en desarrollo.⁴⁰

De esta manera, los países industriales han llegado a considerar indispensable para mantener los programas de ayuda que los países en desarrollo se comprometan a adoptar una estrategia de desarrollo centrada en la pobreza. En realidad, la justificación de esta clase de

³⁹Véase Suzanne Paine, "Balanced Development: Maoist Conception and Chinese Practice", *World Development*, Vol. V, N° 4, abril de 1976.

⁴⁰Por supuesto, esta afirmación es válida aunque mejore la distribución del ingreso en los países beneficiarios.

estrategia surgió en los países desarrollados mucho antes de la Conferencia Mundial del Empleo. Charles Paolillo observa que "la estrategia de las necesidades básicas se asemeja mucho a la de la 'participación' que pone énfasis en la 'nueva orientación' que le ha estado dando, en los últimos años, la asistencia para el desarrollo la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), de conformidad con proyectos de ley originados en la Comisión de relaciones internacionales de la Cámara de Representantes y promulgados en 1973 y 1975".⁴¹ Asimismo, en el Libro Azul publicado en octubre de 1975, el Gobierno del Reino Unido afirmó que "... en la actualidad, nosotros y otros donantes de ayuda estamos adaptando nuestras políticas de manera de prestar más ayuda a los países más pobres y a la gente más pobre de esos países".⁴²

¿Por qué, entonces, los países en desarrollo se muestran reacios a celebrar convenios con arreglo a los cuales la asistencia para el desarrollo se vincularía con programas para ayudar a los pobres? Ante todo, les ofende lo que consideran una presunción injustificada de los países desarrollados de que sólo a ellos les interesan los pobres y que a los países en desarrollo hay que ofrecerles la carnada de la asistencia externa para inducirlos a demostrar igual preocupación. El Libro Azul del Reino Unido reconoce que éstas son "cuestiones muy delicadas que constituyen la médula del proceso político en todos los países, tanto desarrollados

como en desarrollo", y que lo más probable es que los esfuerzos por ejercer presión en esta materia sean resistidos aun por aquellos países que en principio son favorables a un desarrollo centrado en la pobreza.⁴³ El presidente del Comité de asistencia para el desarrollo de la OCDE expresa que "La experiencia recogida en el Club del Sahel indica que en el presente siglo seguramente ningún país estará dispuesto a aceptar un nivel de vida mínimo como objetivo de política salvo por un período de emergencia transitorio".⁴⁴ Más grave aún es el hecho de que los dirigentes y la población de los países en desarrollo de seguro se sentirán profundamente agraviados por los intentos de llegar a un acuerdo basándose en normas mínimas sobre la pobreza por considerar que sería demasiado tecnocrático y paternalista de parte del Norte adinerado. Por otra parte, los países desarrollados no son muy convincentes en esta materia en momentos en que el desempleo y las privaciones de los grupos postergados y minoritarios de estos mismos países han llegado a niveles que no se conocían desde la época de la Gran Crisis.

Y la campaña en favor de programas de desarrollo centrados en la pobreza no se acompaña de ofrecimientos de un volumen apreciablemente mayor de asistencia para apoyar tales programas. Por el contrario, a los países en desarrollo les preocupa muchísimo el hecho de que se limiten los alcances de los objetivos de desarrollo de la comunidad internacional de manera que les permitan concentrarse en la pobreza en el sentido más estricto, por cuanto les parece que quizá eso proporcione un motivo para mermar los

⁴¹ *A Basic Human Needs Strategy of Development*, op. cit., p. 1.

⁴² Reino Unido, Ministerio de desarrollo de ultramar, *The Changing Emphasis in British Aid Policies: More Help for the Poorest*, H.M. Stationery Office, Cmnd. 6270, octubre de 1975, p. 2.

⁴³ *Ibidem*, cap. III, párrafos 3 y 4.

⁴⁴ OCDE, *Observer*, noviembre de 1977, p. 20.

compromisos comerciales y de asistencia contraídos por los países industriales. De acuerdo con el Banco Mundial, la asistencia oficial para el desarrollo como porcentaje del producto interno bruto total de los países desarrollados disminuyó de 0.52 en 1960 a aproximadamente 0.33 a mediados de los años setenta, y a corto plazo no se advierten perspectivas de un avance realmente significativo hacia el objetivo de 0.7% del producto interno bruto, fijado por la Asamblea General.⁴⁵ Al mismo tiempo, los objetivos de comercio de la Estrategia Internacional de Desarrollo de las Naciones Unidas parecen más difíciles que nunca de alcanzar puesto que el problema de los productos básicos sigue sin resolver y, como se observó, el nuevo proteccionismo de los países industriales es particularmente severo en su tratamiento de las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Por lo tanto, en los países en desarrollo existe la profunda inquietud de que la consigna de la pobreza y el enfoque de las necesidades básicas se estén utilizando para socavar la Estrategia Internacional de Desarrollo y para desviar la atención del hecho de que no se han cumplido los compromisos internacionales contraídos en tal Estrategia.

Además, los países en desarrollo consideran que concentrar los esfuerzos de asistencia en el 40% más pobre de la población de los países más pobres es pasar por alto el hecho de que, de acuerdo con cualquier norma razonable acerca de las necesidades básicas, en la mayoría de los países gran parte del 60% restante es extremadamente pobre y postergado. Para los que así piensan es un procedimiento bastante discutible separar el

40% más pobre de Tanzania, por ejemplo, cuando lo más probable es que cuatro quintos de su población tengan ingresos per cápita inferiores a 100 dólares.⁴⁶

Las peores desigualdades en la distribución del ingreso no se encuentran necesariamente en los países más pobres. Aunque se considerase conveniente y eficaz utilizar los programas de asistencia para influir en favor de los pobres, en los países en desarrollo, lo que en sí es discutible por la razón que indica el Libro Azul del Reino Unido, probablemente habría que canalizar dicha influencia hacia los países donde hay mayores desigualdades y no hacia aquéllos donde la abrumadora mayoría es tan pobre que desarrollo centrado en la pobreza es prácticamente lo mismo que desarrollo para todos. Sin embargo, es evidente que la asistencia no puede utilizarse como medio de presión en un país que no la recibe y son los países excluidos de los programas de asistencia que se conceden en condiciones favorables debido a que tienen ingresos relativamente altos, los que más podrían hacer por sus ciudadanos más pobres.

Así, pues, existe más de una simple posibilidad de que se ejerzan presiones más fuertes precisamente en el punto donde menos se necesitan, y no se hagan sentir en absoluto en los casos donde efectivamente hay recursos disponibles para avanzar en forma significativa hacia

⁴⁵ Robert McNamara, *Address to the Board of Governors*, Banco Mundial, 26 de septiembre de 1977, anexo III.

⁴⁶ Según la obra *Redistribution with Growth*, de Hollis Chenery y otros, Oxford University Press, 1974, cuadro I.2, en 1969 72.9% de la población de Tanzania vivía bajo la línea de pobreza fijada por un ingreso *per capita* de 75 dólares (a precios de 1971). Los porcentajes correspondientes a otros países eran: Dahomey 90.1; Chad 77.5; Birmania 71.0; Madagascar 69.9; India 66.9; Sri Lanka 63.5; Sierra Leona 61.5; Níger 59.9.

la erradicación de la pobreza, si existe la voluntad de hacerlo.

2. La transferencia de las estrategias de desarrollo: el enfoque de las necesidades básicas

Ya se ha visto que si bien indudablemente se necesita una distribución más equitativa de las ventajas del desarrollo, la estrategia ideada por el enfoque de las necesidades básicas para alcanzar este objetivo es, cuando mucho, en extremo discutible y, en el peor de los casos, probablemente retardará el proceso de desarrollo y con ello, toda esperanza real de mejorar las condiciones de vida de los pobres.

No obstante, aunque el análisis anterior fuera demasiado pesimista, y aunque pudiera demostrarse que el desarrollo rural y la pequeña industria de alto coeficiente de mano de obra son la clave del desarrollo con justicia social, de ningún modo habría que concluir que los organismos internacionales disponen de ventajas comparativas para planificar, idear y ejecutar proyectos en estos campos determinados. A menudo se parte del supuesto simplista de que la mejor manera en que la comunidad internacional puede mejorar la suerte de los pobres del campo y de la ciudad es apelar directamente a ellos y hacerlos participar en proyectos que cuentan con apoyo internacional, multilateral o bilateral. Tales proyectos suelen no tener en cuenta las condiciones más fundamentales para tener éxito.

3. Desarrollo rural

En su valiosa obra *The Design of Rural Development*, Uma Lele hace hincapié en la importancia decisiva que tiene el que los gobiernos adopten políti-

cas adecuadas y comprometan recursos, sin lo cual los programas de desarrollo rural no pueden tener éxito.

Por ejemplo, en el campo de la política en general, si el sistema de tenencia de la tierra impide la participación de los grupos de menores ingresos en los programas de desarrollo rural, es posible que la reforma agraria sea un requisito indispensable para que tales programas tengan éxito. Asimismo, tal vez haya que modificar las políticas de fijación de precios del gobierno o de las juntas de comercialización, de manera que los grupos de bajos ingresos puedan beneficiarse con los aumentos de productividad.⁴⁷

También son fundamentales la participación popular en los programas de desarrollo rural y el apoyo del pueblo a éstos; y al respecto vale la pena tener presente la ineficacia de los intentos realizados en el pasado por obtener tal apoyo. Como indica Uma Lele, la mayoría de los programas han "adolecido de falta de conocimiento del medio sociocultural e institucional en que debían aplicarse" unida a la "extrema escasez de mano de obra local capacitada".⁴⁸ Estas consideraciones mueven a concluir que "a menos que los gobiernos nacionales destinen gran cantidad de recursos al desarrollo rural y, lo que es igualmente importante, brinden capacitación adecuada a la mano de obra necesaria para ampliar estos servicios, la intensidad⁴⁹ de la mayoría de estos programas no puede reproducirse a una escala lo

⁴⁷ Uma Lele, *The Design of Rural Development*, publicado para el Banco Mundial por la John Hopkins University Press, Baltimore 1975, p. 176.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ La 'intensidad' se mide en general por la relación entre quienes trabajan en difusión y los agricultores.

suficientemente amplia como para llegar a la masa de la población rural en el futuro previsible".⁵⁰

Difícilmente podría afirmarse que de todo el espectro de respaldo al desarrollo que pueden prestar los organismos internacionales el desarrollo rural sea el sector respecto del cual éstos gocen de mayores ventajas comparativas. Aunque fuese efectivo que el desarrollo rural debería tener derecho a una mayor proporción del total de recursos disponibles para el desarrollo (lo que en sí es bastante discutible), no habría por qué concluir que también tendría prioridad en el derecho a los recursos *externos* que, cabe recordar, sólo constituyen una pequeña proporción del total, en promedio menos del 10%.

Como es lógico, no puede esperarse que los extraños, por bien intencionados que sean, conozcan a fondo el medio sociocultural e institucional que Uma Lele juzga decisivo en cualquier programa de esta naturaleza. En realidad, en la abrumadora mayoría de los casos, el extraño no tendrá la más mínima idea del idioma local que es indispensable saber para lograr establecer y mantener un contacto estrecho con la gente.

Considérese dos países, A y B, cuyos ingresos per cápita y sectores de extrema pobreza son análogos. Supóngase que A tiene un gobierno liberal, que no cree en la ayuda interna directa a los pobres sino que prefiere depender de las fuerzas del mercado para corregir la situación. Por otra parte, B tiene un programa activo de creación de empleos para los pobres del campo y de la ciudad; y un sistema de impuestos y subsidios que efectivamente disminuye las diferencias en cuanto al ingreso per cápita en el país y que esta-

blece un límite mínimo al ingreso real de los más pobres.

El PNUD propone, y el país A acepta, un programa de desarrollo rural integrado. Se hacen esfuerzos para aumentar la productividad de los pequeños productores; sin embargo, poco a poco se observa que los productores no retienen los frutos del aumento de productividad sino que los trasladan involuntariamente a la población industrial bajo la forma de precios más bajos de los productos alimenticios. El director del equipo del PNUD sugiere que el gobierno considere la posibilidad de respaldar los precios del productor, pero el gobierno replica que el Premio Nobel Milton Friedman es contrario a tal intervención en el mercado.

Los funcionarios del país B no desean ningún programa de desarrollo rural financiado con recursos externos; estiman que conocen los problemas de desarrollo rural de su país mejor que cualquier organismo extranjero y no necesitan aportes externos para resolverlos. A su juicio, la ventaja comparativa del PNUD radica en que les ayuda a obtener y dominar tecnologías avanzadas. Cuentan con algunos recursos mineros en explotación y desearían que el PNUD les ayudara a crear instalaciones para fabricar productos semielaborados. El programa no generará muchos empleos y ciertamente no beneficiará en forma directa a los sectores más pobres. Pero el gobierno estima que *acelerará* la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto y los beneficios serán redistribuidos por el gobierno de tal modo que los pobres obtengan una participación más que proporcional.

¿Cuál de estos dos programas es más efectivo para hacer frente a la pobreza? Los puntos de vista pueden ser diferentes, pero es indudable que el segundo

⁵⁰ *Ibidem*, p. 69.

criterio no es manifiestamente inferior al primero.

No hay duda que consideraciones de esta naturaleza indujeron al gobierno del Reino Unido a adoptar, en el Libro Azul antes citado, una actitud extremadamente cautelosa respecto del desarrollo centrado en la pobreza. Sugiere dicho libro, que una política de asistencia centrada en la pobreza "debería realizarse a través de programas bastante específicos bien ajustados a la situación y deseos de cada país, y no mediante pautas generales que deban aplicarse a todo trance en todos los países". El Libro Azul es contrario a los métodos directos por los cuales el donante "especificaría con antelación los sectores económicos o sociales, el tipo de proyecto, las regiones geográficas, o los grupos beneficiarios determinados dentro de un país a los que desee limitar su asistencia, o impedirles que la utilicen".⁵¹

No obstante, los programas de desarrollo centrado en la pobreza han proseguido con las mejores intenciones y las dificultades previstas se han materializado. Por ejemplo, en un país de Asia un proyecto de desarrollo en gran escala tropezó con graves dificultades debido en parte a que el organismo internacional pertinente no conocía las corrientes y contracorrientes culturales y políticas del sinnúmero de pequeñas comunidades comprometidas en el proyecto. Y, lo que es más sorprendente, el organismo no previó las consecuencias que tendría mejorar el abastecimiento de agua, el alcantarillado e introducir otras mejoras independientemente de la adopción de otras medidas de desarrollo más globales (que, naturalmente, habrían exigido multiplicar muchas veces los recursos ya apreciables que se habían proporcionado para el

proyecto). A medida que las mejoras aumentaron el valor de la tierra y de las viviendas, sus empobrecidos ocupantes se sintieron obligados a vender sus propiedades a personas más ricas y trasladarse a tugurios en los suburbios de la capital.

En una reunión intergubernamental para analizar la estrategia de las necesidades básicas que tuvo lugar últimamente, el representante de uno de los países más pobres de Africa dio otro ejemplo; relató cómo cierto organismo internacional había creado un "Estado dentro del Estado" en su país. La intención implícita en dicho proyecto era sin duda óptima —el organismo estaba resuelto a lograr que el experimento tuviera éxito, a obtener importantes resultados entre los pobres de esa región y que nada obstaculizara el progreso alcanzado. Sin embargo, para lograr estos resultados, el organismo creyó necesario ejercer cierto grado de control sobre el proyecto, así como de protección de las influencias externas, que lo aisló del resto del país. Además, en la región abarcada por el proyecto se crearon condiciones que imposibilitaban que dicho país repitiese el experimento en otro lugar. De esta manera, nació una entidad puramente artificial que no difundió sus efectos sobre la economía en su conjunto y que además planteará un grave problema al gobierno cuando dicho organismo internacional abandone el país.

El apoyo externo al enfoque de las necesidades básicas no tiene por qué estar constituido por proyectos de satisfacción de las necesidades básicas. Los organismos internacionales han adquirido un alto grado de competencia en una serie de campos y es en ellos donde sus esfuerzos pueden ser más productivos, cualquiera que sea la estrategia general de desarrollo del país considerado.

⁵¹ *Op. cit.*, cap. III, párrafo 4.

Conclusiones

El enfoque de las necesidades básicas hizo un aporte al diálogo sobre el desarrollo al destacar la importancia de que los beneficios del desarrollo se distribuyan equitativamente. Pero se le exige demasiado, pues hasta ahora no existe una estrategia de necesidades básicas que defina claramente la orientación que debe adoptar la economía en su conjunto.

Pese a que aparentemente tiene propósitos avanzados, en realidad el criterio de las necesidades básicas es bastante retrógrado. Esto se manifiesta en especial porque no contempla propuestas categóricas sobre los cambios estructurales indispensables para liberar el potencial de desarrollo y porque le resta importancia al papel de la industria y de la tecnología modernas. Incluso en lo que respecta al sector rural, las propuestas de cambios estructurales parecen titubeantes y débiles.

No porque un país tenga objetivos de desarrollo igualitarios necesariamente debe concluirse que querrá asignar abrumadora prioridad al logro de ciertos objetivos absolutos de consumo. Es posible que prefiera frenar el consumo actual y a corto plazo para permitir una tasa más rápida de crecimiento y de transformación estructural. El éxito de dicha estrategia quizá dependa de la equidad con que se distribuyan las privaciones que esa estrategia implica dentro de la sociedad en su conjunto.

Así como la experiencia ha demostrado que el éxito de los esfuerzos por limitar el crecimiento de la población depende de que los mismos se inserten plenamente dentro del marco del desarrollo económico y social general, los

programas para ayudar a los pobres sólo rendirán frutos si se establecen como parte de una estrategia de desarrollo más amplia. Los objetivos de crecimiento y equidad no sólo son compatibles sino interdependientes, y su logro no exige por cierto debilitar ni detener el crecimiento del sector moderno, ni confiar unilateralmente en las tecnologías de alta densidad de mano de obra.

Finalmente, por muy importante que sea que los países adopten en forma más consciente medidas para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos más pobres, los organismos internacionales no tienen por qué tener competencia o conocimientos técnicos especiales que ofrecer al abordar los problemas de la pobreza a través de proyectos dirigidos directamente a los pobres. Por el contrario, la falta de conocimiento de los complejos problemas políticos, económicos, sociales y culturales que plantea la ayuda a los pobres de las zonas rurales y urbanas debería inducir a los organismos a ofrecer sus recursos y servicios en aquellos campos donde, por experiencia, saben que pueden desempeñarse bien. Sin embargo, tienen la responsabilidad de asesorar a los gobiernos en relación con los objetivos que éstos han aceptado libremente en los foros internacionales y brindar los medios de alcanzar estos objetivos dentro del marco de la estrategia adoptada por cada país.

Con todo, los organismos no deberían aspirar a ser los principales exponentes de la teoría de desarrollo ni las autoridades más importantes en lo que respecta al proceso de desarrollo; además, carecen de atribuciones para imponer determinadas estrategias de desarrollo a los países miembros. El desarrollo

es una labor a largo plazo que exige constancia y tesón por parte de los organismos internacionales, así como humildad y moderación; sentido de las proporciones acerca de su propia capacidad y acerca de la importancia de su labor; y debe evitarse estrictamente tanto la complacencia como el celo excesivo por la causa, y también los altibajos de la moda del desarrollo.