



DESARROLLO HUMANO: INFORME 1991



Publicado para el PNUD
por
Tercer Mundo Editores
Bogotá - Colombia
1991





TERCER MUNDO EDITORES

Calle 69 No. 6-46 - Tels.: 2176756 - 2499824 - Bogotá - Colombia

Título original: *Human Development Report 1991*
Traducción: Esperanza Meléndez y Angela García

© PNUD
© Oxford University Press, mayo de 1991

Primera edición en español: mayo de 1991
© Tercer Mundo Editores, S. A.
ISBN 958-601-327-8

Armada electrónica, impresión y encuadernación:
Tercer Mundo Editores, S. A.

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

INDICE

PREFACIO	13
RESUMEN	17
CAPITULO 1 Medición del desarrollo humano y de la libertad humana	37
Perfeccionamiento del índice de desarrollo humano	42
Índice de libertad humana	51
CAPITULO 2 Estado del desarrollo humano	59
Pobreza	66
Disparidades	67
Supervivencia humana	70
Degradación ambiental	73
Perspectivas regionales	75
Países industriales	75
Asia	80
América Latina y el Caribe	85
Los Estados árabes	86
Africa Sub-sahariana	88
CAPITULO 3 Financiación del desarrollo humano	93
Complementariedad entre el gasto privado y el gasto público	93
Análisis del gasto público	95
Índice del gasto público	101
Índice de asignación social	106
Índice de prioridad social	115
Ayuda internacional	124
ANEXO	
Sumario de estudios de países	135

CAPITULO 4 Eficiencia en desarrollo humano	143
Reducciones de costos en educación	144
Reducciones de costos en atención médica	147
Reducciones de costos en suministro de agua y sistemas sanitarios	148
Reducciones de costos en subsidios de alimentos	149
Cobro al usuario	151
CAPITULO 5 Política y reformas	163
Búsqueda de equilibrio frente a presiones políticas	165
Política y asistencia	173
CAPITULO 6 Un nuevo orden humano	179
Estrategias nacionales para desarrollo humano	179
Una nueva agenda internacional para desarrollo humano	181
El dividendo de la paz	185
Las posibilidades de paz en el Tercer Mundo	190
Un compendio internacional para el desarrollo humano	193
ANEXO	
Perfil de desarrollo humano:	
Ejemplo de Pakistán	197
Notas Técnicas	203
Nota Bibliográfica	233
Referencias	237
INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO	253
RECUADROS	
1.1 Preocupaciones suscitadas por el Informe de Desarrollo Humano de 1990	38
1.2 Índice de desarrollo humano	54
2.1 Balance del desarrollo humano, países en desarrollo	62
2.2 Balance del desarrollo humano, países industriales	64
2.3 Faltan 100 millones de mujeres	71
2.4 Estados Unidos: pobreza en medio de la abundancia	78
2.5 Ciudades de cartón para los desprovistos de hogar en el Reino Unido	81

2.6 SIDA en Africa	89
3.1 Fuga de capitales	116
3.2 Corrupción	117
3.3 Proyectos de prestigio	118
3.4 Asistencia para la atención de salud comunitaria en Senegal	131
4.1 Escuelas con doble turno en Senegal	146
4.2 Los subsidios de alimentos no benefician a los pobres de Sri Lanka	152
4.3 En Ghana, el cobro de tarifas a los usuarios genera fondos pero aleja a los pacientes rurales	158
5.1 El éxito de la participación	167
5.2 Las ONG internacionales	175
5.3 Asistencia para ajustes humanos	176
6.1 Desarrollo sostenible	184
6.2 Migración internacional, pobreza en movimiento	186
6.3 De la deuda a la inversión social	187
6.4 El dividendo de la paz	192
6.5 Ayuda: un compromiso mutuo	196

TABLAS

Dentro del texto

1.1 Clasificación IDH para países industrializados	43
1.2 Clasificación IDH para países en desarrollo	44
1.3 IDH ajustado de acuerdo a los sexos	48
1.4 IDH ajustado según distribución de ingresos	49
1.5 Clasificación ILH de países seleccionados	56
2.1 Razón del ingreso del 20% más alto al 20% más bajo de hogares, 1980-87	68
2.2 Comparaciones regionales del desarrollo humano, últimos años	76
3.1 Análisis del gasto público en el sector social, 1988	98
3.2 Gasto humano per cápita, 1988	100
3.3 Gasto del sector privado en el sector social como % del total, 1988	102
3.4 Gasto total en salud en Africa	102
3.5 Ingreso total como % del PNB, 1988	105
3.6 Razón de asignación social, 1988	107
3.7 Crecimiento económico y gasto social	108
3.8 Deuda interna en algunos países escogidos, 1988	112

3.9	Razón de prioridad social, 1988	119
3.10	Matrículas en escuelas privadas, 1985	123
3.11	AOD como porcentaje del PNB	125
3.12	Asignación de la asistencia por sectores	126
3.13	Análisis de la AOD en proyectos sociales, 1989	129
4.1	Cobro al usuario	154
4.2	Cobros al usuario de servicio de salud en África	154
4.3	Cobro al usuario de educación pública en Asia	155

Tablas anexas

1.	IDH ajustado de acuerdo a los sexos	213
2.	IDH ajustado según distribución del ingreso	216
3.	Cambios en el IDH en el tiempo	220

GRAFICOS

1.1	Desarrollo humano e ingreso	37
1.2	Ajuste de IDH para disparidades hombre-mujer	47
1.3	Ajuste de IDH para la distribución del ingreso	50
1.4	Seguimiento de IDH en el tiempo	50
2.1	Flujo de recursos netos de Sur a Norte	60
2.2	Población e ingreso	66
2.3	Población y crecimiento	66
2.4	Pobreza en los países en desarrollo	67
2.5	Pobreza en los países industrializados	67
2.6	Desnutrición infantil en zonas urbanas y rurales	69
2.7	Maternidad normal	72
2.8	Demanda mundial de energía	74
2.9	Brechas mujer-hombre	77
2.10	Perfil de sufrimiento humano en países industrializados	82
2.11	Salario femenino frente a salario masculino	96
3.1	Las cuatro razones	96
3.2	Prioridad social de gastos	97
3.3	Gasto humano per cápita	99
3.4	Asignaciones de la AOD al desarrollo humano, 1989	128
3.5	AOD de prioridad social per cápita, población donante, 1989	129
6.1	Dividendo de la paz	188
6.2	Participación cambiante del gasto militar en el PNB	191
6.3	Gasto militar y estado del desarrollo humano	194

Abreviaturas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
CEE	Comisión Económica para Europa
CMA	Consejo Mundial para la Alimentación
CEPALC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
EUROSTAT	Oficina Estadística de las Comunidades Europeas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de las Naciones Unidas para Asuntos de Población
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
PMA	Programa Mundial para la Alimentación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
USAID	Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo

Agradecimientos

La elaboración de este Informe habría sido imposible sin la valiosa colaboración que los autores recibieron de un gran número de organismos y personas.

Merece una mención especial el apoyo brindado por los gobiernos de algunos países en desarrollo –en particular por sus servicios nacionales de estadística y sus ministerios de planeación y finanzas– que colaboraron con el equipo del Informe y por los asesores del PNUD para la consecución de datos sobre diversos aspectos de la financiación del desarrollo humano.

También expresamos nuestros agradecimientos a las entidades y oficinas de las Naciones Unidas que generosamente compartieron con el equipo su experiencia práctica y sus estudios. El equipo del informe recibió contribuciones especiales de ECA, CEPALC, HABITAT, FIDA, la OIT, el PREALC, el UNHCR, la UNICEF y la ONUV. Las demás oficinas de la ONU que prestaron su contribución fueron el ITC, la UNCTAD, la UNFPA, el UNICRI y el Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Internacionales Económicos y Sociales.

El Informe utilizó las bases de datos estadísticos establecidos por la Oficina de Estadística y la División de Población de la ONU, la UNICEF, el Banco Mundial, el FMI, la FAO, la OIT, la UNESCO, la OMS, la OCDE, el SIPRI, el Instituto de Recursos Mundiales y World Priorities, Inc. Estos datos se han complementado y actualizado mediante información recopilada en fuentes gubernamentales por las oficinas del PNUD en los diferentes países. El equipo del Informe agradece profundamente estas contribuciones, así como aquéllas que recibió de otras oficinas del PNUD, en particular de las Oficinas Regionales, de la Oficina para Definición de Políticas y Evaluación de Programas, de la Oficina para Actividades Especiales y de la Oficina de Servicios de Proyectos.

Muchos colegas del PNUD contribuyeron al desarrollo del informe con observaciones y comentarios útiles. Expresamos nuestros agradecimientos a Luis María Gómez, Stephen Adei, Aldo Ajello, Denis Benn, Russell Boner, Stephen Browne, Pierre-Claver Damiba, Gustav A. Edgren, Peter Gall, Trevor Gordon-Somers, Michael Gucovsky, Nadia Hijab, Eric Helland-Hansen, Arthur Holcombe, Narinder Kakar, Uner Kirdar, Anton Kruidrink, Herbert M'Cleod, Mohamed Abdalla Nour, Sarah Papineau, Jehan Raheem, Elizabeth Reid, Ingolf Schuetz-Mueller, Krishan G. Singh, Sarah Timpson, Emma Torres, Gustavo Toro y David Whaley. Naturalmente, el

informe contó con muchas otras sugerencias valiosas de colegas del PNUD, demasiados para mencionarlos individualmente pero que hemos recibido con gratitud.

El apoyo secretarial y administrativo para la elaboración del Informe nos fue brindado por Linda Grahek, Gayle Millage, Linda Pigon-Rebello, Ida Simons y Karin Svadlenak. En la producción del Informe colaboraron Lloyd Greenberg, Eileen Kessler, Michael Leclair, Charles McNeill, Ann Rall, Kim Bieler, Eileen Hanlon, Ann Matikan, Ana Myer, Jean Robinson, Tracy Smith, Alison Strong y Katrina van Duyn.

Expresamos un reconocimiento especial a la motivación intelectual y a la crítica constructiva sobre este Informe y sobre el tema de la medición del desarrollo humano que nos aportaron Dragoslav Avramovic, Partha Dasgupta, Ricardo Ffrench-Davis, Helio Jaguaribe, Lawrence Klein, Carlos Massad, Josef Pajestka, Graham Pyatt, Sadiq Rasheed, Amartya Sen y Salah Al Shaikhly.

Este Informe no habría sido posible sin la dirección y el constante estímulo de William H. Draper III, administrador del PNUD. Su profundo compromiso con el desarrollo humano y su determinación de proteger la independencia intelectual de este Informe han sido la mayor fuente de inspiración para los autores.

Prefacio

Grandes signos de esperanza marcaron el inicio de la década de los noventa. La democracia se extendió por toda Europa Oriental y la Unión Soviética; el muro de Berlín se vino abajo; Alemania se reunificó, y en Africa se derrumbaron los sistemas unipartidistas. Estos hechos parecían señalar el nacimiento de una nueva era de libertad política y derechos humanos.

Estas esperanzas se desvanecieron brutalmente cuando Iraq invadió Kuwait. Pero entonces el mundo ya era un mundo nuevo, liberado de la división Este-Oeste. La comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, unió sus fuerzas para condenar y rechazar la agresión. Empieza ahora un largo y costoso proceso de rehabilitación, y es nuestra obligación histórica y moral aprender las lecciones que nos ha dejado el pasado reciente: se necesitan años, décadas, generaciones de personas para construir el desarrollo; tan sólo unos segundos pueden bastar para destruirlo. El desarrollo necesita la paz.

El marco para una cooperación internacional fortalecida que sirva de apoyo a la seguridad global existe en las Naciones Unidas. Desde allí, los Estados miembros pueden construir un nuevo mundo, un mundo de paz y desarrollo. Tenemos ahora la oportunidad de redescubrir la promesa del comienzo de esta década y de recuperar el dividendo de la paz que se perdió trágicamente en las arenas movedizas de la región del Golfo Pérsico.

Desarrollo Humano: Informe 1991 pone de relieve acontecimientos ocurridos en el mundo el año pasado. Trata sobre la adecuada redistribución de recursos para servir mejor a la humanidad, mediante la participación de tantas personas como sea posible en el uso creativo de esos recursos, en lugar de favorecer solamente unos pocos intereses personales. También trata sobre el desarrollo participativo, en el cual las personas constituyen el núcleo de cualquier toma de decisiones. Se refiere a la libertad humana, al libre uso de las energías creativas de las personas para generar oportunidades económicas y sociales para sí mismas y para sus sociedades. Por último, este informe aborda el proceso de

desarrollo humano, cuyo objetivo principal es desarrollar y utilizar todas las capacidades humanas.

El Informe incluye, por primera vez, un índice de libertad humana. Si bien es difícil cuantificar o medir la libertad, una medida del desarrollo humano nunca puede ser completa si no incluye la libertad.

Al examinar la disponibilidad de recursos financieros para la puesta en práctica de los objetivos humanos, el Informe llega a una conclusión radical: por lo general, la verdadera causa del abandono en que se encuentra el hombre está en la ausencia de compromiso político, más que en la escasez de recursos financieros. Incontables ejemplos ilustran el desperdicio de recursos y la pérdida de oportunidades: incremento de los gastos militares, empresas públicas ineficientes, numerosos proyectos de prestigio, creciente fuga de capitales y corrupción galopante. En la mayoría de los presupuestos podría incluirse un rubro adicional de desarrollo humano, siempre y cuando se reasignaran las prioridades. Pero esta es una condición importante. Las estructuras de poder atrincheradas pueden frustrar reformas bien intencionadas. Por esta razón, este informe se ha propuesto no solamente identificar las múltiples posibilidades de reestructuración de los presupuestos del sector público, sino también plantear una estrategia política que permita realizar tales cambios.

Aunque el Informe se concentra en el gasto público para el desarrollo humano, a través de estas páginas se hace evidente la estrecha relación que existe entre los sectores público y privado. Si los mercados funcionan bien y si existe un marco de políticas que favorezca la iniciativa privada y el desarrollo participativo, las personas estarán en capacidad de satisfacer sus propias necesidades. El desarrollo participativo es la clave del crecimiento económico y del desarrollo humano.

El verdadero reto para los años noventas será el de transformar en una realidad el concepto de desarrollo humano. Para ello será necesario diseñar estrategias nacionales sólidas que fomenten el desarrollo humano, fortalecer la base de datos para la planeación y el control, y destacar el tema del desarrollo humano en las asignaciones de ayuda y los diálogos de políticas. El Informe presenta varias sugerencias concretas a este respecto.

Así como nuestro primer Informe, este Informe 1991 también ha sido el fruto de la cooperación del sistema de las Naciones Unidas. Estoy personalmente agradecido con todas las agencias especializadas y otros

organismos de la ONU, incluidos el Banco Mundial y el FMI, por su entusiasta y amable apoyo en la elaboración de este informe.

Desarrollo Humano: Informe 1991 fue elaborado por un equipo de trabajo conformado por personal del PNUD y por eminentes consultores externos, bajo la orientación general y dirección de Mahbub ul Haq, ex ministro de Planeación y Finanzas de Pakistán, quien fue mi Asesor Especial. Felicito al equipo por la excelente contribución que todos sus miembros aportaron al debate internacional sobre el desarrollo.

La validez de un informe como éste depende de su autonomía e integridad intelectual. Las opiniones expresadas en este Informe son las del equipo que trabajó en su elaboración, y no necesariamente las comparten el PNUD, su Consejo Directivo u otros gobiernos miembros del PNUD.

Confío en que este Informe contribuirá a propiciar un diálogo fructífero en torno a la reestructuración de los presupuestos nacionales y los programas de ayuda, y en que llevará las prioridades humanas al centro mismo del diálogo sobre el desarrollo. El PNUD está dispuesto a brindar todo el apoyo necesario a los países en desarrollo para que éstos puedan traducir sus prioridades de desarrollo humano en programas de acción.



William H. Draper III
Administrador PNUD

Nueva York, 1º de mayo de 1991

**Equipo conformado para la elaboración de
*Desarrollo Humano: Informe 1991***

Coordinador general
Mahbub ul Haq

Equipo del PNUD

Leo Goldstone, Bernard Hausner, Saraswathi Menon, Moez Doraid, Kees Kingma, Jeni Klugman, Jiali Li y Hana Shishtawi, asistidos en la investigación por Akhtar

Mahmood y Paul Redfern, y en la redacción por Peter Stalker.

Grupo de consultores

Paul Streeten, Frances Stewart, Meghnad Desai, Gustav Ranis y Herbert Wulf

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Crecimiento económico para el desarrollo humano

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Optimización del gasto en políticas de desarrollo humano

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

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

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

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

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

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

3. Reestructuración de los presupuestos nacionales

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

Podrían obtenerse otras economías mediante las siguientes acciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Reasignación de los gastos sociales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Economía y eficiencia de costos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Ayuda internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Estrategia política

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

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

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

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

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

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

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

8. Acuerdos nacionales para el desarrollo humano

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

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

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

9. Un acuerdo mundial para el desarrollo humano

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

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

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

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

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

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

• • •

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

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

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

CAPITULO 1

Medición del desarrollo humano y de la libertad humana

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

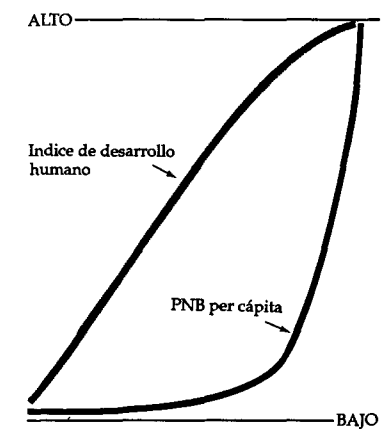
El verdadero objetivo del desarrollo es ampliar las oportunidades de progreso de los individuos. El ingreso es un aspecto de estas oportunidades -un aspecto de suma importancia- pero no lo es todo en la existencia humana. Igualmente importantes pueden ser la salud, la educación, un buen entorno físico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

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

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

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

GRAFICO 1.1
DESARROLLO HUMANO E INGRESO



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

RECUADRO 1.1

Preocupaciones suscitadas por el Informe de Desarrollo Humano de 1990

El primer Informe de Desarrollo Humano, publicado el año pasado, definió el desarrollo humano como el proceso de ampliar las oportunidades de las personas. También se enfocó hacia la formación de las capacidades humanas (mediante la inversión en las personas) y en el uso de estas capacidades (mediante la creación de un marco participativo para el crecimiento del ingreso y del empleo). Esta nueva definición requiere de otros conceptos del desarrollo.

Algunos han considerado el desarrollo humano como un "desarrollo de los recursos humanos". Pero invertir en las personas, o sea en la "formación de un capital humano", es sólo un aspecto del desarrollo humano. Quedan por fuera todos los aspectos de la participación, es decir el desarrollo por las personas y para las personas.

Otros han presentado el desarrollo humano como un asunto sectorial, es decir como una inversión en educación, salud y otros servicios sociales. Pero el desarrollo humano también es una preocupación de política multisectorial y macroeconómica. Su objetivo último es garantizar que el crecimiento económico se traduzca en un bienestar mejorado de las personas.

Esta opinión ha llevado a muchos críticos a aducir que las estrategias de desarrollo humano no le prestan suficiente atención al crecimiento económico. Nada podría estar más alejado de la verdad.

Las cinco conclusiones principales del primer Informe muestran que el mensaje básico no era un menosprecio del crecimiento económico, sino una preocupación renovada por traducir este crecimiento en vidas humanas.

1. No es correcto sugerir que el proceso de desarrollo ha fracasado en la mayoría de los países en desarrollo durante las tres últimas décadas.

Juzgado de acuerdo con los indicadores del desarrollo humano, el éxito de este último ha superado todas las expectativas razonables. La esperanza de vida promedio se incrementó en 16 años, el alfabetismo adulto en un 40% y los niveles nutricionales per cápita en más de 20%. Además, las tasas de mortalidad infantil se han reducido a la mitad durante este período.

Los países en desarrollo han alcanzado en 30 años aquello que los países industriales se demoraron un siglo en lograr. La disparidad de los ingresos entre el Hemisferio Norte y el Hemisferio Sur sigue siendo muy grande: el ingreso per cápita en el Sur es apenas el 6% del del Norte. Sin embargo, en términos humanos la brecha se está cerrando rápidamente. La esperanza de vida promedio en el Sur es el 84% del promedio del Norte; el alfabetismo adulto, 61%; y la nutrición, medida según el consumo calórico de aire, el 80%.

Es cierto que el desempeño de los países en desarrollo en el pasado ha sido desigual, entre las diversas regiones y países, e incluso dentro de los

mismos países. También es cierto que los únicos testigos del cierre de las brechas humanas entre el Norte y el Sur son los indicadores humanos básicos (tales como la esperanza de vida, el alfabetismo adulto y la mortalidad infantil), y que el cierre de la brecha no se manifiesta en mayores niveles de educación y atención médica, ni en ciencia o tecnología. Sigue siendo cierto, además, que la extensa agenda del desarrollo humano en el mundo en desarrollo está sin terminar, ya que una cuarta parte de las personas en los países en desarrollo aún no tiene satisfechas las necesidades humanas básicas, carece de los niveles mínimos de ingresos y de servicios sociales decentes.

No obstante, la conclusión global de política es clara. El proceso de desarrollo sí funciona. La cooperación internacional para el desarrollo sí ha marcado una diferencia. Y lo que queda por cumplir de la agenda del desarrollo humano es manejable en la década de los noventa si las prioridades del desarrollo se eligen en la forma adecuada. Este es ciertamente un mensaje de esperanza, aunque no lo es de autosatisfacción.

2. No es correcto sugerir que el crecimiento económico es innecesario para el desarrollo humano.

Ningún mejoramiento sostenido del bienestar humano es posible sin el crecimiento. Pero es menos correcto aún sugerir que las altas tasas de crecimiento económico se traducirán automáticamente en niveles elevados de desarrollo humano. Esto puede ser o puede no ser. Todo depende de las decisiones de política que hagan los países.

El mundo ofrece demasiados ejemplos inquietantes de una amplia divergencia entre los niveles de ingreso y los de desarrollo humano. El alfabetismo adulto en Arabia Saudita, por ejemplo, es inferior al de Sri Lanka, a pesar de que su ingreso per cápita es 15 veces superior. La mortalidad infantil es cuatro veces más alta que en Jamaica, aunque su ingreso per cápita es dos veces el de Jamaica.

¿A qué se deben estas amplias divergencias entre los niveles de ingreso y los de desarrollo humano? La respuesta reside en la distribución: del ingreso, de la tierra, del crédito, de los servicios sociales y de las oportunidades de empleo. Si ha de crearse un mejor vínculo entre el ingreso y el desarrollo humano, es fundamental adoptar políticas que distribuyan estos activos y oportunidades económicas de una manera más equitativa.

3. Es incorrecto, desde el punto de vista conceptual y práctico, considerar el alivio de la pobreza como un objetivo diferente del desarrollo humano.

La mayoría de los pobres lo son porque no tienen tierra, ni capital, ni crédito, ni la oportunidad de desempeñar un trabajo decente. Tampoco tienen acceso a servicios sociales adecuados. El único remedio a largo plazo es invertir

(continúa página siguiente)

(viene de la página anterior)

en los pobres, particularmente en su educación y formación y llevarlos a la corriente del desarrollo. La pobreza no debe considerarse como un residuo del crecimiento económico que debe tratarse por separado, sin modificar las estrategias de crecimiento. Los gobiernos no deberían abordar la pobreza *después* del crecimiento económico. Deberían más bien adoptar modelos de crecimiento económico que incluyan como uno de sus principales objetivos la eliminación de la pobreza.

4. No es correcto insistir en que los sólo mercados pueden producir patrones equilibrados de crecimiento económico y desarrollo humano.

Debe existir una combinación sensata de la eficiencia del mercado y la responsabilidad social. Incluso en muchas naciones industriales donde existe la libre empresa, del 15% al 20% del PNB se recicla a través de los presupuestos para respaldar una red de seguridad social que ofrece subsidios de desempleo y bienestar.

En los países en desarrollo, donde la pobreza y la distribución del ingreso son mucho peores y los servicios sociales menos adecuados que en los países industriales, la necesidad de establecer un equilibrio cuidadoso entre las funciones del sector público y el sector privado es mucho mayor. En este sentido, actualmente reina el desorden en muchos países desarrollados. Con frecuencia el gobierno interviene de manera ineficiente en los procesos productivos de la agricultura y la industria (que poco le incumben). Pero realiza gastos inadecuados (3-4% del PNB) en salud, educación y los demás servicios sociales que deberían ser su principal responsabilidad.

El gasto público, de hecho, está mal asignado en muchos países en desarrollo. Y algunas veces se orienta imprudentemente a lo que el sector privado puede hacer mejor y no a lo que el sector público debe hacer. Esta situación debe cambiar. También es importante que las redes de seguridad social gocen de una protección total durante los períodos de crecimiento rápido o transformación social. De no ser así, puede producirse una agitación política seria que interrumpa el proceso de desarrollo.

5. No es correcto sugerir que los países en desarrollo no tienen suficientes recursos para hacerse cargo de sus objetivos de desarrollo humano.

En realidad, existe un potencial considerable para reestructurar las prioridades existentes en los presupuestos nacionales de los países en desarrollo. Pueden introducirse muchos cambios significativos sin incrementar necesariamente los gastos presupuestarios. Es perfectamente posible equilibrar los presupuestos sin desequilibrar las vidas de las personas. Esta fue la conclusión que condujo a adoptar el tema de la "financiación del desarrollo humano" como el tema central de este Informe 1991.

tanto en los países en desarrollo como en los industriales, el crecimiento debe enfocarse en términos cualitativos, más que cuantitativos; hacia una distribución más equitativa, y no hacia una simple expansión.

En este Informe se expresa una relación compleja entre el crecimiento económico y las preocupaciones sociales. El crecimiento es necesario para el desarrollo humano; a su vez, la mayoría de los gastos en proyectos de desarrollo humano aceleran el crecimiento. Una fuerza laboral saludable, bien alimentada, bien educada y capacitada es la mejor base para el crecimiento. Japón, Singapur y la República de Corea han realizado grandes inversiones en la población, inversiones que se han traducido en un crecimiento rápido.

Este tipo de inversión en los sectores sociales puede tener dos propósitos valiosos. Puede constituir la base para una estrategia de crecimiento con equidad, o puede corregir una estrategia de crecimiento desigual.

El crecimiento y el desarrollo humano no se contraponen. Sin embargo, podría existir un conflicto entre quienes asignan recursos a los ricos y aquellos que los asignan a los pobres.

Aunque el concepto de desarrollo humano presentado en el primer Informe recibió gran aceptación, en las siguientes líneas se le harán algunas ampliaciones.

Las personas deben ser el centro del desarrollo humano. El desarrollo debe forjarse alrededor de las personas, y no ellas alrededor del desarrollo. Debe ser el desarrollo *de* las personas *por* las personas y *para* las personas.

- *Desarrollo de las personas.* Cada sociedad debe invertir en la educación, la salud, la nutrición y el bienestar social de sus miembros, para que éstos puedan desempeñarse a cabalidad en la vida económica, política y social del país. Si se acentúa el énfasis en el mercado y en el progreso tecnológico, el desarrollo *de* las personas aportará una contribución cada vez más importante al éxito económico.
- *Desarrollo por las personas.* A través de estructuras apropiadas para la toma de decisiones, las personas deben participar plenamente en la planeación y aplicación de las estrategias de desarrollo. Estas estrategias deben ofrecer suficientes oportunidades para el crecimiento del ingreso y del empleo, con el fin de permitir el uso adecuado de las capacidades humanas y la plena expresión de la creatividad del hombre.
- *Desarrollo para las personas.* El desarrollo debe satisfacer las necesidades de cada cual y ofrecer oportunidades para todos. Sólo entonces el desarrollo estará verdaderamente orientado hacia el ser humano. Para ello, el desarrollo también debe incluir el establecimiento de redes esenciales de seguridad social.

Así, pues, el desarrollo amplía las oportunidades de los individuos, siempre y cuando se cumplan dos condiciones. En primer lugar, la ampliación de

las oportunidades de un individuo o de una sección de la sociedad no debe restringir las oportunidades de otros. Es necesario entonces que las relaciones humanas sean equitativas. En segundo lugar, al mejorar las vidas de la generación presente no deben hipotecarse las oportunidades de las generaciones futuras, es decir que el proceso de desarrollo debe ser sostenible.

Perfeccionamiento del índice de desarrollo humano

En el Informe del año pasado, además de definir el desarrollo humano, se propuso una forma de medirlo. El índice de desarrollo humano (IDH) combinaba el ingreso nacional con dos indicadores sociales el alfabetismo adulto y la esperanza de vida para obtener una medida compuesta del progreso humano. En ese momento se reconoció ampliamente, como ahora, que el *concepto* de desarrollo humano es mucho más amplio que su *medición*. El IDH se concentró en sólo tres de las muchas y cambiantes oportunidades esenciales que definen el desarrollo humano. Pero este fue sólo el inicio de un proceso y en el Informe de este año se proponen algunas modificaciones.

Se ha conservado la simplicidad básica del índice de desarrollo humano original, puesto que es una medida confiable del progreso socio-económico (véase Nota Técnica 1). Sus tres componentes siguen siendo la longevidad, el conocimiento y niveles de vida decentes. Pero se han definido mejor algunos de los indicadores que miden estos tres componentes (véase Nota Técnica 2). El acceso a la educación se mide de acuerdo con una combinación del alfabetismo adulto y el promedio de años de escolaridad. Esta medición refleja la importancia de adquirir altos niveles de capacitación y permite diferenciar los países que están próximos a alcanzar la cima, en particular las economías industriales. En el nuevo índice se refleja mejor la idea de los rendimientos decrecientes del ingreso, puesto que se le ha asignado una importancia progresivamente más baja al ingreso que supera la línea de pobreza, en lugar de la importancia cero que se le había asignado previamente. Se encontró que esta importancia cero era un ajuste demasiado drástico, especialmente para las sociedades de mayores ingresos.

El índice de desarrollo humano modificado muestra que, entre los países industriales, Japón sigue ocupando el lugar más alto en la clasificación, mientras que Rumania se encuentra en el último lugar (véase Tabla 1.1). Entre los países en desarrollo, Barbados ocupa el primer lugar en la clasificación según el IDH y Sierra Leona, el último (véase Tabla 1.2).

En el tiempo transcurrido desde el último Informe, trece países se han movido nueve lugares o más en la clasificación. Estos cambios no reflejan ninguna evolución espectacular del desempeño real durante un año, sino que resultan de un IDH más sensible y perfeccionado y de una mejor disponibilidad de datos. Entre los países que han bajado nueve lugares o más

TABLA 1.1
Clasificación IDH para países industrializados

	1990 Clasificación IDH	1990 Valor IDH
Japón	1	0.993
Canadá	2	0.983
Islandia	3	0.983
Suecia	4	0.982
Suiza	5	0.981
Noruega	6	0.978
Estados Unidos	7	0.976
Holanda	8	0.976
Australia	9	0.973
Francia	10	0.971
Reino Unido	11	0.967
Dinamarca	12	0.967
Finlandia	13	0.963
Alemania	14	0.959
Nueva Zelandia	15	0.959
Bélgica	16	0.958
Austria	17	0.957
Italia	18	0.955
Luxemburgo	19	0.954
España	20	0.951
Israel	21	0.950
Irlanda	23	0.945
Grecia	24	0.934
Checoslovaquia	27	0.920
Malta	29	0.917
Hungría	30	0.911
URSS	31	0.908
Bulgaria	33	0.899
Yugoslavia	34	0.893
Portugal	36	0.879
Polonia	41	0.863
Albania	49	0.821
Rumania	58	0.762

TABLA 1.2
Clasificación IDH para países en desarrollo

	1990 Clasificación IDH	1990 Valor IDH		1990 Clasificación IDH	1990 Valor IDH
Barbados	22	0.945	Belice	67	0.700
Hong Kong	25	0.934	Santa Lucía	68	0.699
Chipre	26	0.923	Arabia Saudita	69	0.697
Bahamas	28	0.920	Turquía	70	0.694
Uruguay	32	0.905	Fiji	71	0.689
Corea, Rep.	35	0.884	Siria, Rep. Arabe	72	0.681
Singapur	37	0.879	Paraguay	73	0.667
Chile	38	0.878	Corea, Rep. Dem.	74	0.665
Trinidad y Tobago	39	0.876	Sri Lanka	75	0.665
Costa Rica	40	0.876	Jamahiriya Arabe Libia	76	0.665
Brunei	42	0.861	Ecuador	77	0.655
Argentina	43	0.854	Perú	78	0.644
Venezuela	44	0.848	San Vicente	79	0.636
México	45	0.838	Rep. Dominicana	80	0.622
Antigua	46	0.832	Samoa	81	0.618
Mauricio	47	0.831	China	82	0.614
Kuwait	48	0.827	Jordania	83	0.614
Qatar	50	0.812	Filipinas	84	0.613
Bahrain	51	0.810	Nicaragua	85	0.612
Malasia	52	0.802	Omán	86	0.604
Dominica	53	0.800	Mongolia	87	0.596
Panamá	54	0.796	Líbano	88	0.592
Surinam	55	0.792	Guyana	89	0.589
Emiratos Arabes Unidos	56	0.767	Túnez	90	0.588
Suráfrica	57	0.766	Iraq	91	0.582
Jamaica	59	0.761	Irán, Rep. Islmica	92	0.577
Brasil	60	0.759	Maldivas	93	0.534
Colombia	61	0.757	El Salvador	94	0.524
Cuba	62	0.754	Botswana	95	0.524

Seychelles	63	0.752	Islas Salomón	96	0.521
Granada	64	0.751	Gabón	97	0.510
San Kitts y Nevis	65	0.719	Indonesia	98	0.499
Tailandia	66	0.713	Vietnam	99	0.498
Honduras	100	0.492	Togo	131	0.225
Vanuatu	101	0.490	Liberia	132	0.220
Argelia	102	0.490	Ruanda	133	0.213
Guatemala	103	0.488	Uganda	134	0.204
Swazilandia	104	0.462	Senegal	135	0.189
Namibia	105	0.440	Bangladesh	136	0.186
Myanmar	106	0.437	Guinea Ecuatorial	137	0.186
Lesotho	107	0.432	Malawi	138	0.179
Marruecos	108	0.431	Burundi	139	0.177
Cabo Verde	109	0.428	Camboya	140	0.175
Bolivia	110	0.416	Etiopía	141	0.166
Zimbabwe	111	0.413	Rep. Centrafricana	142	0.166
São Tomé y Príncipe	112	0.399	Sudán	143	0.164
Kenia	113	0.399	Bután	144	0.159
Egipto	114	0.394	Nepal	145	0.158
Congo	115	0.374	Mozambique	146	0.155
Madagascar	116	0.371	Angola	147	0.150
Papua Nueva Guinea	117	0.353	Mauritania	148	0.140
Zambia	118	0.351	Somalia	149	0.118
Camerún	119	0.328	Benín	150	0.114
Pakistán	120	0.311	Guinea-Bissau	151	0.088
Ghana	121	0.311	Chad	152	0.087
Costa de Marfil	122	0.311	Djibouti	153	0.083
India	123	0.308	Burkina Faso	154	0.081
Zaire	124	0.299	Níger	155	0.079
Haití	125	0.296	Malí	156	0.072
Comoros	126	0.274	Afganistán	157	0.069
Tanzania, Rep. Unida	127	0.266	Guinea	158	0.066
Lao, RDP	128	0.253	Gambia	159	0.064
Nigeria	129	0.242	Sierra Leona	160	0.048
Yemen	130	0.242			

se incluyen Camboya, Chile, Etiopía, Iraq, Lao y Uganda. Entre los que mejoraron nueve lugares o más se encuentran Congo, República Dominicana, Namibia, Omán y Estados Unidos.

El mejoramiento del índice de desarrollo humano sigue siendo objeto de una investigación continua para obtener un patrón más satisfactorio del progreso socio-económico. El IDH es un indicador más completo que el PNB, puesto que refleja, aunque todavía de una manera confusa, la forma en que el crecimiento económico se traduce en bienestar humano. Por ejemplo, hay 26 países cuya clasificación según el IDH resulta inferior en 20 lugares o más a la que se obtiene según su ingreso per cápita. Esto demuestra que tienen un potencial considerable para mejorar sus niveles de desarrollo humano, si gastan mejor sus ingresos y si planean con más inteligencia sus prioridades de inversión. Catorce de estos países están situados en África -Angola, Benín, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Gabón, Guinea, Mauritania, Namibia, Senegal, Seychelles, Sierra Leona y Sudán; diez son estados árabes -Argelia, Bahrain, Iraq, Kuwait, Libia, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Arabes Unidos y Yemen-; y dos son asiáticos -Brunei e Irán.

La amplia divergencia entre sus clasificaciones según el PNB y según el IDH subraya la distancia que aún tienen que recorrer para traducir el crecimiento económico en un mejoramiento de las vidas de sus habitantes y lograr que sus niveles de desarrollo humano sean comparables a los de países con ingresos per cápita similares.

El índice de desarrollo humano nos da más información sobre los logros socioeconómicos pero aún no refleja todas las dimensiones de las oportunidades del hombre. Es un promedio nacional que oculta importantes diferencias en la distribución regional, local, étnica y personal de los indicadores del desarrollo humano.

Algunas de estas diferencias son enormes. En el África Sub-sahariana, por ejemplo, se estima que tan sólo un 26% de los habitantes de las áreas rurales tienen acceso a agua potable, en comparación con el 74% de quienes viven en las áreas urbanas. En México, la esperanza de vida del grupo de bajos ingresos es de 53 años, frente a 73 en el grupo de altos ingresos. La tasa de alfabetismo femenino en Pakistán es inferior en más del 50% a la tasa de alfabetismo masculino. En la región pobre del Nordeste Brasileño, las tasas de mortalidad infantil en 1986 eran más del doble de las del resto del país.

Estos ejemplos indican que el índice de desarrollo humano todavía debe desagregarse para que pueda presentar un perfil más realista de las condiciones socioeconómicas de la población. Esta es la agenda a largo plazo y se están realizando esfuerzos considerables en la investigación básica y en la recolección de datos. Un hecho que nos estimula es que el índice de desarrollo humano se presta para la desagregación.

Además del perfeccionamiento en los componentes del IDH arriba resumidos, en este informe se han incluido algunas precisiones del IDH.

En primer lugar, se obtuvieron, para 30 países, estimaciones separadas para hombres y mujeres de la esperanza de vida, el alfabetismo adulto, las escalas salariales y el número promedio de años de escolaridad. Los IDH separados para hombres y mujeres en estos países muestran que las disparidades entre los sexos son muy amplias en muchos países en desarrollo (véase Nota Técnica 3). El IDH femenino es apenas la mitad del IDH masculino en Kenia, las dos terceras partes en la República de Corea y más de las tres cuartas partes en Filipinas.

En los países industriales se ha logrado una mayor igualdad entre hombres y mujeres en muchos indicadores humanos básicos, pero aún persisten grandes disparidades. En Suecia, el IDH femenino es el 90% del masculino, y en Italia, el 79%. Un IDH sensible a los sexos aplicando la disparidad entre los IDH femenino y masculino al IDH global es una manera de reflejar las disparidades entre los sexos en el IDH global de un país. Una vez realizado este ajuste para los 30 países sobre los cuales existían los datos necesarios, los valores del IDH para todos ellos disminuyeron (véanse Gráfico 1.2 y Tabla 1.3). Si se considera la disparidad entre los sexos y que debe tenerse en cuenta si el desarrollo humano ha de ser el desarrollo de *todos*, el primer puesto Japón en la clasificación según el IDH entre esos 30 países, por ejemplo, se convertiría en el puesto 17, bajando más de la mitad, y Finlandia, que se encuentra en el puesto 12, subiría al primer puesto.

Otra mejora del IDH consistió en hacerlo más sensible a la distribución del ingreso dentro de un país (véase Nota Técnica 4). Se calcularon coeficientes Gini (medidas de distribución) reales o interpolados para 53 países y se utilizaron para calcular los índices de desarrollo humano modificados según la distribución del ingreso (véase Tabla 1.4). La clasificación de algunos países donde la distribución del ingreso es bastante desigual (Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Portugal) disminuye significativamente, pero mejora en países donde la distribución del ingreso es mejor (Bélgica,

GRAFICO 1.2
AJUSTE DE IDH PARA DISPARIDADES
HOMBRE-MUJER

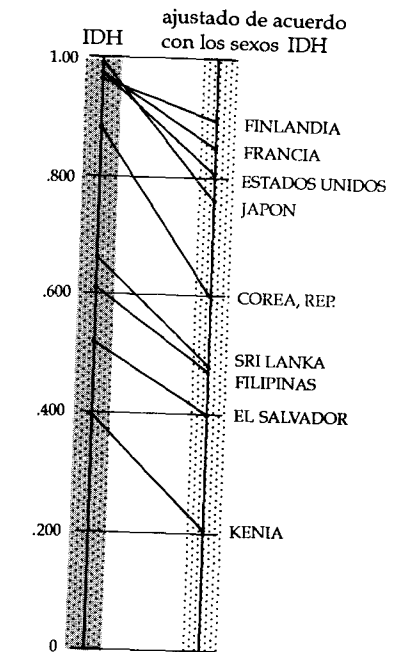


TABLA 1.3

IDH Ajustado de acuerdo con los sexos

	IDH ajustado de acuerdo con los sexos	Diferencia porcentual entre el IDH e IDH ajustado de acuerdo con los sexos
Finlandia	0.902	-6.3
Suecia	0.886	-9.8
Dinamarca	0.878	-9.1
Francia	0.849	-12.5
Noruega	0.845	-13.6
Australia	0.843	-13.4
Austria	0.832	-13.1
Checoslovaquia	0.830	-9.9
Canadá	0.813	-17.3
Estados Unidos	0.809	-17.2
Suiza	0.794	-19.0
Alemania, Rep. Federal ^a	0.792	-17.5
Reino Unido	0.783	-19.1
Nueva Zelanda	0.776	-19.1
Holanda	0.770	-21.1
Bélgica	0.768	-19.8
Japón	0.764	-23.0
Italia	0.750	-21.5
Irlanda	0.688	-27.2
Portugal	0.673	-23.5
Hong Kong	0.654	-30.0
Costa Rica	0.612	-30.2
Corea, Rep. de	0.600	-32.1
Singapur	0.568	-35.4
Paraguay	0.586	-27.1
Sri Lanka	0.484	-27.2
Filipinas	0.475	-22.5
El Salvador	0.395	-24.6
Myanmar	0.289	-33.8
Kenya	0.205	-48.5

a. No se incluye información sobre la antigua República Democrática Alemana.

TABLA 1.4

IDH ajustado según distribución de ingresos

	IDH ajustado según distribución de ingresos	Diferencia porcentual entre IDH e IDH ajustado según distribución de ingresos
Japón	0.990	-0.3
Holanda	0.972	-0.3
Suecia	0.963	-1.9
Suiza	0.961	-2.0
Noruega	0.956	-2.3
Bélgica	0.951	-0.7
Canadá	0.948	-3.5
Reino Unido	0.948	-2.0
Estados Unidos	0.944	-3.3
Finlandia	0.941	-2.3
Francia	0.938	-3.4
Dinamarca	0.936	-3.1
Australia	0.935	-3.9
España	0.928	-2.4
Irlanda	0.928	-1.8
Italia	0.923	-3.4
Israel	0.923	2.8
Nueva Zelanda	0.921	-4.0
Corea, Rep.	0.897	+1.5
Hungría	0.896	-1.7
Hong Kong	0.891	-4.6
Yugoslavia	0.868	-2.8
Singapur	0.865	-1.5
Costa Rica	0.852	-2.7
Chile	0.831	-5.3
Portugal	0.827	-5.9
Argentina	0.812	-4.9
Venezuela	0.793	-6.5
Mauricio	0.779	-6.2
México	0.767	-8.4
Malasia	0.743	-7.4
Colombia	0.720	-4.8
Panamá	0.705	-11.4
Tailandia	0.670	-6.0
Jamaica	0.665	-12.6
Brasil	0.652	-14.1
Sri Lanka	0.636	-4.3
Siria, Rep. Arabe	0.631	-7.3
Turquía	0.629	-9.4
Filipinas	0.584	-4.7
Túnez	0.572	-2.7
Irán, Rep. Islámica	0.538	-6.9
El Salvador	0.508	-3.1
Indonesia	0.503	+0.8
Honduras	0.436	-11.4
Egipto	0.383	-2.9
Kenia	0.372	-6.8
Zambia	0.325	-7.2
Pakistán	0.304	-2.5
India	0.288	-6.2
Costa de Marfil	0.268	-13.8
Bangladesh	0.170	-9.0
Nepal	0.128	-18.8

GRAFICO 1.3
AJUSTE DE IDH PARA LA
DISTRIBUCION DEL INGRESO

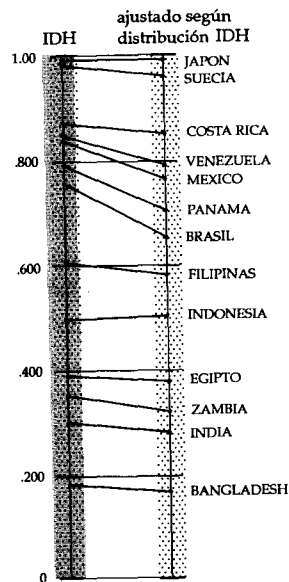
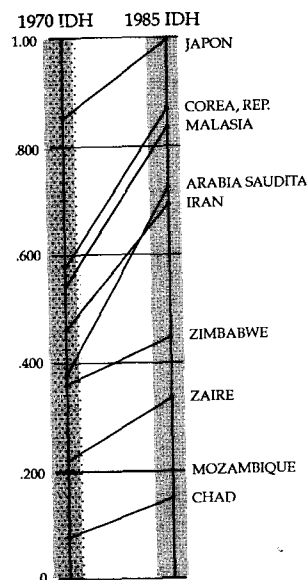


GRAFICO 1.4
SEGUIMIENTO DE IDH EN EL
TIEMPO



Colombia, Italia, República de Corea y Holanda). Una vez más, la compilación de este índice modificado confirma que los logros de un país en el desarrollo humano se menguan considerablemente si no se comparten entre todos sus habitantes (véase Gráfico 1.3).

Una tercera mejora en el IDH consistió en intentar medir el progreso humano en un período de 15 años (1970-85) mediante la compilación del IDH sobre una base comparable para 110 países (véanse Gráfico 1.4 y Nota Técnica 5). Analizando el IDH en el curso de los años, podemos ver que el progreso coexiste con bajos niveles absolutos de desarrollo humano. Nigeria, Malí y la antigua República Árabe del Yemen triplicaron sus IDH durante el período 1970-85, pero sus logros en desarrollo humano permanecieron en niveles bastantes bajos. Afganistán, Burkina Faso, Senegal y Somalia duplicaron sus IDH pero se siguen contando entre los últimos 25 países. Este patrón muestra que es más fácil aumentar los bajos niveles de esperanza de vida y alfabetismo. Entre los países que ocupan los primeros lugares, las tasas porcentuales de crecimiento en alfabetismo y esperanza de vida son obviamente más pequeñas. Pero México, Colombia, Singapur, Hong Kong, Chile y Venezuela lograron incrementos impresionantes, superiores al 20%, de sus IDH durante 1970-85.

Más interesante aún es la relación entre el crecimiento del PNB y el progreso en desarrollo humano. Algunos países han utilizado el crecimiento elevado del PNB como un vehículo para mejorar su desarrollo humano (Botswana, Indonesia, República de Corea, Malasia y Túnez). Otros

han logrado progresar a través de acciones del sector público respaldadas por políticas establecidas, a pesar de registrar bajas tasas de crecimiento del PNB (Senegal, Kenia y Costa de Marfil son buenos ejemplos).

Estos cambios en la medición del desarrollo humano mejores estimaciones de los tres componentes del IDH, mayor sensibilidad a las disparidades entre los sexos y en la distribución del ingreso, y el cálculo del IDH sobre un período largo de tiempo para observar el progreso humano constituyen todos mejoras significativas y aumentan la importancia operacional del IDH, así como su contribución a la comprensión del progreso socio-económico. Pero aún queda un largo camino por recorrer antes de que el IDH pueda usarse confiablemente para interpretar la realidad y tomar decisiones claves de políticas.

Índice de libertad humana

Desarrollo Humano: Informe 1990 subrayó la importancia de la libertad humana: "El desarrollo humano es incompleto si el hombre carece de libertad. A través de la historia, la humanidad ha estado dispuesta a sacrificar la vida para obtener libertad nacional y personal". Y, una vez expuesto lo anterior, reconoció que "cualquier índice de desarrollo humano debe asignar el valor correcto a la libertad humana de una sociedad en busca de metas materiales y sociales".

Sin embargo, el IDH no incluye la libertad. El problema es que es más fácil hablar de la libertad que medirla. En este Informe hemos dado un primer paso para reflejar uno de los aspectos más significativos de la vida humana. El resultado, aunque todavía es imperfecto, por lo menos muestra la dirección que puede tomarse en los trabajos futuros.

Los diversos tipos de libertad pertenecen generalmente a dos categorías amplias. La primera comprende las libertades "negativas", así llamadas porque implican una libertad *de* algo de un régimen arbitrario, de un arresto ilegal o de un ataque injustificado contra la persona o sus bienes. Ya sea en ciudades o en naciones, siempre ha sido necesario defender estas libertades e incluso luchar por ellas, y los sistemas democráticos han desarrollado diversas instituciones para protegerlas, como el sufragio universal, el voto secreto y el imperio de la ley, que garantiza los derechos de las personas y los bienes.

La segunda categoría comprende las libertades "positivas". Estas son libertades de hacer algo, de participar en la vida de la comunidad, de organizar partidos de oposición o grupos sindicales, o de salir a la calle sin "avergonzarse de aparecer en público", como dijo Adam Smith hace unos 200 años. La codificación más sistemática de las libertades se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos publicada por las Na-

ciones Unidas y en los Acuerdos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Entre estos se incluyen muchos derechos personales: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas; la igualdad ante la ley; la libertad de reunión; la libertad de pensamiento, religión y opinión; la libertad de trabajar, de elegir libremente el empleo; el derecho a un nivel de vida adecuado incluida una alimentación adecuada, así como un vestuario, una vivienda y una educación adecuadas; el derecho de participar en la vida comunitaria, etc.

Muchas personas han intentado clasificar los derechos humanos y medir cada país de acuerdo con esta clasificación. Los sistemas difieren en sus conceptos, definiciones y cubrimiento, y ninguno, hasta ahora, ha ganado aceptación universal, ni siquiera aceptación común (véase Nota Técnica 6).

El índice que ofrece un cubrimiento más sistemático y extensivo es el diseñado por Charles Humana, quien examinó varios convenios y tratados internacionales de las Naciones Unidas y, de ellos, rescató 40 criterios diferentes para juzgar la libertad. Entre ellos, la libertad de movimiento, los derechos de reunión y expresión, los derechos a la igualdad étnica y sexual, el imperio de la ley y otras libertades democráticas. El índice de Humana es algo más que un índice de libertad política, más que un índice de los derechos humanos: es un índice de la *libertad humana*. Concebido para 1985, este índice sólo cubre a 88 países debido a la inexistencia de datos sobre otros.

Aplicar un sistema de medición a las libertades humanas siempre será un ejercicio precario. La primera dificultad está en decidir qué es lo que constituye una violación grave de los derechos o una restricción de la libertad. ¿Acaso la revocación del pasaporte a unos cuantos ciudadanos de un país significa que el país, en principio, no permite a sus ciudadanos salir del país? ¿Acaso el hecho de que algunas críticas al gobierno no puedan publicarse en la televisión estatal significa que el país practica la censura de prensa y debe ser señalado por ello?

La segunda área discutible es la importancia relativa de los diferentes derechos. ¿Es el derecho a la libertad de reunión más, o menos, importante que la libertad de prensa? ¿Es el derecho a un lenguaje étnico más significativo que el derecho de voto?

Sin duda alguna, estas preguntas también surgirán respecto al índice de Humana. Y es necesario formularlas, puesto que contribuyen a adelantar una investigación más sistemática y fomentar la realización de estudios sobre la libertad humana, hoy en día muy escasos.

Un aspecto particular del índice de Humana podría ser objeto de controversia: la clasificación de las violaciones a la libertad desde "algunas violaciones o infracciones" hasta "la opresión sustancial" y la "denegación

total". La adopción de un método más sencillo de juicio, que establezca la diferencia entre "libertad garantizada" y "libertad violada" (un enfoque "uno"- "cero") da como resultado una reveladora clasificación de países (véase Recuadro 1.2). Ninguno de los 88 países incluidos en el índice de Humana observa *todas* las libertades. Suecia y Dinamarca encabezan la lista: garantizan a sus ciudadanos 38 de las 40 libertades medidas; sigue Holanda, con 37 libertades. Iraq es el último en la lista, y Rumania y la Jamahiriya Arabe Libia apenas superan a Iraq.

No obstante, la libertad humana es algo que puede cambiar velozmente. Y de hecho lo hace. Entre 1985 y 1990, muchos países han sufrido cambios políticos, en una época de gran velocidad y proporciones. Unos 18 países han accedido recientemente a mayor libertad y democracia. En general, el mundo de hoy es mucho más libre que hace apenas cinco años.

¿Existe una correlación entre la libertad humana y el desarrollo humano? La falta de información sobre algunos países constituye sin duda un obstáculo para una comparación sistemática. Sin embargo, surge un patrón interesante para los países sobre los cuales sí existen datos disponibles. Los países que ocupan un puesto elevado en la clasificación según un indicador, también tienden a clasificarse en un puesto elevado según otro indicador. No hay duda de que a mediados de los ochentas, cuando Humana recolectó su información, varios países que registraban niveles relativamente buenos de desarrollo humano se clasificaban en puestos bajos de acuerdo a las libertades los países de Europa Oriental, países como Argentina, Brasil y Paraguay en América Latina, y como Filipinas en Asia. Desde entonces, estos países han hecho progresos significativos hacia una mayor democracia. Entre los países que ocupaban en 1985, y aún hoy ocupan, puestos bajos según las libertades, se encuentran países con bajos niveles de desarrollo humano. Sin embargo, algunos países que han alcanzado logros relativamente modestos en desarrollo humano también se clasifican en puestos altos según las libertades humanas: Botswana y Senegal.

Esta evidencia muestra que la promoción del desarrollo humano no implica el sacrificio de la libertad, como han argüido algunos gobiernos determinados a aplicar la mano de hierro.

En general, parece existir una estrecha correlación entre el desarrollo humano y la libertad humana. Sin embargo, no hay claridad respecto a la causalidad. En algunos casos (los países nórdicos y Estados Unidos), la libertad política parece haber dado rienda suelta a las energías creativas de los individuos y haber conducido a niveles aún mayores de ingresos y de progreso humano. En otros países, una inversión sostenida en los ciudadanos ha contribuido a darles el poder y la confianza suficientes para aliviar el control autoritario de sus gobernantes y aumentar su libertad política y personal.

RECUADRO 1.2

Indice de libertad humana

El objetivo del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de las personas. Sin embargo, para que ellas puedan ejercer sus oportunidades, deben gozar de libertad, de libertad cultural, social, económica y política.

La *Guía mundial de derechos humanos*, de Charles Humana, utiliza 40 indicadores para medir la libertad:

El derecho a

- viajar en su propio país
- viajar al exterior
- asociarse y reunirse pacíficamente
- enseñar ideas y recibir información
- vigilar las violaciones a los derechos humanos
- lenguaje étnico

La libertad de rechazar

- el trabajo forzado o el trabajo de los niños
- los permisos de trabajo obligatorios
- los asesinatos o "desapariciones" extrajudiciales
- la tortura o la coerción
- la pena capital
- el castigo corporal
- la detención ilegal
- la adhesión obligatoria a un partido u organización
- la religión o ideología estatal obligatoria en las escuelas
- el control de las artes
- la censura política de la prensa
- la censura del correo o la interceptación de las líneas telefónicas

La libertad para

- oposición política pacífica
- elecciones multipartidistas por votación secreta y universal
- igualdad política y legal para las mujeres
- igualdad social y económica para las mujeres

(continúa página siguiente)

(viene de la página anterior)

- igualdad social y económica para las minorías étnicas
- periódicos independientes
- edición de libros independiente
- redes independientes de radio y televisión
- tribunales independientes
- sindicatos independientes

El derecho legal de

- tener una nacionalidad
- ser considerado inocente hasta que no se demuestre la culpabilidad
- recurrir a ayuda legal cuando sea necesario y elegir su propio abogado
- ser juzgado en público
- ser juzgado con prontitud
- no permitir el registro domiciliario por la policía sin una orden judicial
- no permitir el embargo arbitrario de los bienes muebles

El derecho personal a

- patrimonio civil, interétnico o interconfesional
- igualdad de sexos durante el matrimonio y para los procesos de divorcio
- homosexualismo entre adultos de común acuerdo
- practicar cualquier religión
- determinar el número de sus propios hijos

Con base en los datos que presenta la *Guía mundial de derechos humanos* para 1985 y asignando a cada libertad protegida un valor de "uno" y a cada libertad violada un valor "cero", se elaboró la clasificación de países presentada en la Tabla 1.5. Es evidente que la clasificación de acuerdo al índice de libertad humano (ILH) debe ser actualizada. Al agregar información reciente a uno sólo de los 40 aspectos de la libertad —elecciones multipartidistas por votación secreta y universal— se producen muchos cambios. El ILH de 18 países cambia favorablemente.

El mundo de hoy es un mundo más libre. Desde tiempo atrás era una necesidad sentida la elaboración de un índice de la libertad humana actualizado con base en un número limitado de indicadores claves observables y medibles objetivamente.

CAPITULO 2

Estado del desarrollo humano

El mundo ha cambiado en los últimos 12 meses, con sorprendentes avances y grandes inconvenientes. A pesar de que el inicio de los noventa ha estado marcado por la inestabilidad, hay muchas probabilidades de que ésta sea la década del desarrollo humano.

El progreso se ha registrado en su mayor parte en el frente político. Aún resuena el profundo cambio en las relaciones Este-Oeste, simbolizado por la caída del Muro de Berlín. Alemania se ha reunificado más pronto de lo que cualquiera habría esperado. También se unificaron los dos Yemens, cuyos sistemas políticos y socioeconómicos eran bastante diferentes. Y en Checoslovaquia, Hungría y Polonia así como en algunas partes de Yugoslavia y la Unión Soviética se celebraron elecciones libres.

En Africa se han producido movimientos formales hacia la democracia en Benín, Costa de Marfil y Gabón. Namibia se hizo independiente y celebró elecciones libres por primera vez. En Suráfrica se han tomado algunas medidas para dismantelar el régimen del apartheid. En Asia, se han dado pasos hacia la celebración de elecciones libres en Bangladesh, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas y la República de Corea. En los últimos años, las dictaduras militares han desaparecido en América Latina, en particular en Argentina, Brasil, Chile, Haití, Panamá y Paraguay. Y en la región árabe, Argelia y Jordania han instaurado regímenes democráticos.

El alivio de las tensiones Este-Oeste ha tenido muchos efectos importantes. El más directo de ellos se ha producido en las negociaciones de desarme, que han elevado la perspectiva de un dividendo de paz a raíz del cual los recursos antes asignados a los asuntos militares se asignarán a partir de ahora a programas de desarrollo (véase Capítulo 6). Otro aspecto ha sido la revigorización de las Naciones Unidas genuinamente *unidas*. Esta organización que contribuyó al movimiento de independencia en Namibia, actuó como observador en las elecciones de Haití y Nicaragua y está participando en el plan de paz de Kampuchea.

Pero también se han producido dificultades políticas importantes. En Liberia, Somalia, India, la Unión Soviética y otros países han surgido nuevas formas de violencia. Más importante aún, la guerra del Golfo infligió una pérdida terrible a la vida y el bienestar del hombre, afectando profundamente las perspectivas a largo plazo para la paz y el desarrollo en la región.

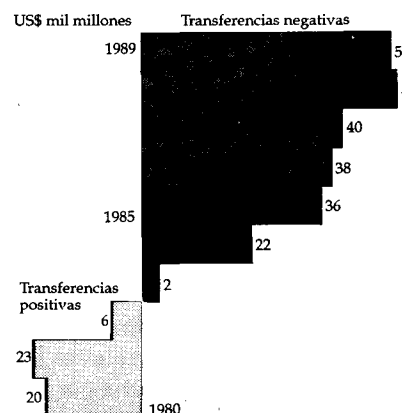
Entre los costos económicos de esta guerra, que dejan paralizados a muchos países, se cuentan el incremento en los precios del petróleo, una creciente recesión mundial, la reducción de las remesas de los trabajadores y la pérdida de mercados de exportación. En la región, Jordania, Egipto y muchos otros han sido duramente golpeados. Se estima que Jordania perdió el 40% de su PNB como consecuencia del comercio perdido y de la reducción en las remesas de los trabajadores. Turquía perdió millones de dólares debido al cierre del oleoducto iraquí en el paso por su territorio. Y Egipto perdió miles de millones de dólares en remesas y turismo.

Los trabajadores inmigrantes en el Golfo, que abandonaron la zona de la crisis para regresar a sus países de origen a enfrentar el desempleo y la pobreza, dejaron de enviar las jugosas remesas que enviaban a varios países fuera de la región.

Entre los países más afectados se encuentran Bangladesh, India, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia.

Los países industriales —en particular Estados Unidos— invirtieron miles de millones de dólares en este conflicto, recursos que hubieran podido emplearse en el mejoramiento de la educación y la reducción de la escasez de vivienda y la pobreza tanto localmente como en el extranjero. Se estima que la guerra del Golfo tuvo un costo de US\$1.000 millones al día. El costo de sólo 10 días de guerra hubiera sido suficiente para vacunar a todos los niños del Tercer Mundo contra enfermedades inmunizables durante los siguientes 10 años.

GRÁFICO 2.1
FLUJO DE RECURSOS NETOS
DE SUR A NORTE



Los efectos secundarios de la crisis, difíciles de evaluar hasta el momento, afectarán sin duda alguna el desarrollo en los Estados árabes y en muchas otras partes del mundo durante los años por venir.

Desde el punto de vista económico, muchos problemas persisten. Entre ellos, el principal para los países en desarrollo es la carga de la deuda externa.

Esta deuda está produciendo un flujo neto de recursos de los países pobres a los ricos —entre US\$5.000 y 6.000 millones en 1989 solamente— que los países del sur necesitan con urgencia para su desarrollo (véase Gráfico 2.1).

Para los países de Europa del Este, la creación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo representa

un primer paso hacia la solución de sus problemas financieros. Pero la crisis de la deuda del Tercer Mundo parece tener ahora una menor prioridad.

El comercio es otro asunto económico igualmente preocupante para los países en desarrollo. El fracaso de las negociaciones del GATT en Uruguay podría significar que el mundo confiará menos en los acuerdos multilaterales y más en las negociaciones bilaterales entre países y bloques comerciales, de los cuales están excluidos muchos países en desarrollo. Los bloques más importantes son la Comunidad Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, el Grupo de la Cuenca del Pacífico (con Japón a la cabeza) y el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá (que se extenderá a algunos países latinoamericanos, en particular a México).

Para los países que no pertenecen a estos bloques, el panorama comercial es poco favorable. La participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, excluyendo a los países exportadores de petróleo, cayó del 15.2% en 1968 al 12.9% en 1988. Se ha estimado que el proteccionismo les cuesta a los países en desarrollo US\$100.000 millones anuales en pérdida de ingresos por los productos agrícolas, y US\$50.000 millones más por los productos textiles. El comercio y las finanzas internacionales requieren integración, no fragmentación; un flujo abierto de bienes a través de las fronteras, y no el levantamiento de barreras. Esta apertura permitirá que cada nación cree prosperidad y la comparta, en lugar de concentrarse en bloques y alianzas.

Los acontecimientos políticos y económicos de los últimos 12 meses han sido trascendentales: algunos estimulantes, otros preocupantes, pero todos son parte del estado actual del desarrollo humano. Hemos elaborado dos balances que registran los logros en el desarrollo humano, así como el estado actual de las privaciones humanas, para los países en desarrollo y los países industriales (véanse Recuadros 2.1 y 2.2). Para los países industriales, los éxitos alcanzados en el campo de la ciencia y la tecnología, por ejemplo, contrapesan los fracasos en las políticas ambientales y el deterioro de la estructura social. Y, mientras en los países en desarrollo como un todo se ha incrementado la producción de alimentos per cápita, una quinta parte de su población aún padece hambre cada día.

Hay cuatro puntos en la columna de privación humana de los balances que requieren atención continua por parte de la comunidad internacional. Por ser comunes a los países pobres y a los países ricos, su solución requerirá acción nacional e internacional:

- Pobreza
- Desigualdad
- Supervivencia humana
- Degradación ambiental

RECUADRO 2.1

Balance del desarrollo humano países en desarrollo

PROGRESO HUMANO

PRIVACION HUMANA

ESPERANZA DE VIDA

- La esperanza de vida promedio se incrementó en más de un tercio entre 1960 y 1990, y actualmente es de 63 años.

- Diez millones de niños mayores y de adultos jóvenes y 14 millones de niños menores mueren anualmente, la mayoría de ellos por causas evitables.

SALUD

- La proporción de personas con acceso a los servicios de salud se ha elevado al 63%.

- 1.500 millones de personas aún carecen de atención básica de salud. Más de 1.500 millones de personas viven sin agua potable, y más de 2.000 millones no tienen acceso a servicios sanitarios adecuados.

ALIMENTACION Y NUTRICION

- El consumo calórico promedio como porcentaje de los niveles recomendados pasó del 90% al 107% entre 1965 y 1985.

- Una quinta parte de la población aún pasa hambre todos los días.

EDUCACION

- Las tasas de alfabetismo adulto aumentaron del 46% al 60% entre 1970 y 1985.

- Más de 1.000 millones de personas siguen siendo analfabetas. 300 millones de niños no asisten a la escuela primaria o secundaria.

INGRESO

- El ingreso per cápita aumentó en casi un 4% anual en los años ochentas, y un 9% en Asia Oriental. Más de una persona de cada cuatro vivía en los años ochentas en países con tasas de crecimiento superiores al 5%.

- Más de 1.000 millones aún viven en condiciones de pobreza absoluta. El ingreso per cápita disminuyó durante la última década en América Latina y en el África Sub-sahariana.

NIÑOS

- Las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años se redujeron en la mitad durante las últimas tres décadas. El cubrimiento de la inmunización para los niños de un año registró un considerable aumento durante los ochentas, salvando aproximadamente 1.5 millones de vidas al año.

- Más de 14 millones de niños mueren cada año antes de la edad de 15 años. 180 millones de niños menores de cinco años sufren de desnutrición severa.

MUJERES

- La matrícula escolar femenina en la educación primaria subió del 79% al 89% entre 1960 y 1988. La inscripción de las mujeres en la educación terciaria ha aumentado casi en todas partes, alcanzando un nivel casi igual al de los hombres en América Latina y en el Caribe.

- La mitad de las mujeres mayores de 15 años que viven en las zonas rurales son analfabetas. A las mujeres se les niega generalmente el derecho a decidir si desean o no tener hijos. Medio millón de mujeres muere anualmente por causas relacionadas con el embarazo y el parto. A las mujeres se les niega con frecuencia legalmente (o efectivamente) el derecho a poseer, heredar o controlar.

AREAS RURALES Y URBANAS

- La proporción de las personas que viven en las áreas rurales tienen acceso a servicios sanitarios adecuados se duplicó durante la última década. El 88% de los residentes en zonas urbanas tiene acceso a atención médica, y el 18% tiene acceso a agua potable.

- Sólo el 44% de la población rural tiene acceso a la atención médica básica. Hay 2.4 personas por cuarto habitable, tres veces el promedio en el Norte. Un residente urbano de cada cinco vive en la ciudad más grande del país.

RECUADRO 2.2

**Balance del desarrollo humano
Países industriales**

PROGRESO HUMANO

PRIVACION HUMANA

ESPERANZA DE VIDA Y SALUD

- La esperanza de vida promedio es de 75 años. Casi todos los partos son atendidos por personal de la salud y la tasa de mortalidad materna es sólo de 24 por cada 100.000 nacimientos. Las dos terceras partes de la población están amparadas por un seguro de salud pública. En promedio, el 8.3% del PNB se gasta en atención médica.

- Los adultos, en promedio, fuman 1.800 cigarrillos al año y consumen cuatro litros de alcohol puro. Más de la mitad de las personas que nacen hoy tienen probabilidades de morir de enfermedades circulatorias y respiratorias, muchas de las cuales estarán estrechamente relacionadas con el estilo de vida sedentario, las dietas ricas en grasas, el consumo de alcohol y el tabaquismo. Sólo en Estados Unidos se presentaron 137.000 casos de SIDA en 1989.

EDUCACION

- Los gobiernos ofrecen en promedio nueve años de educación obligatoria de tiempo completo. Más de la tercera parte de los egresados del sistema educativo son estudiantes de ciencia. En promedio, el 6% del PNB se destina a la educación.

- Casi cuatro personas de cada 10 carecen de educación secundaria superior. Sólo 15% de los jóvenes entre los 20 y 24 años ingresan a la educación terciaria de tiempo completo.

INGRESO Y MEDIO AMBIENTE

- El PNB per cápita pasó de US\$4.850 a US\$12.510 entre 1976 y 1988. Los países industriales producen el 85% de la riqueza mundial cada año.

- El 20% más rico de la población recibe casi siete veces más ingresos que el 20% más pobre. Cerca del 6.5% de la fuerza laboral total está desempleada, y la tercera parte permanece sin empleo durante más de 12 meses.

SEGURIDAD SOCIAL

- Los gastos en bienestar social ascienden hoy en promedio al 11% del PIB.

- En 1990, cerca de 100 millones de personas vivían por debajo de la línea de pobreza (200 millones si se tienen en cuenta la Unión Soviética y Europa Oriental).

MUJER

- Igual número de mujeres que de hombres están inscritas hoy en la educación secundaria y terciaria. Las mujeres mayores de 25 años ya han recibido, en promedio, nueve años de escolaridad. Una cuarta parte de las mujeres egresadas del sistema educativo son estudiantes de ciencia.

- Los salarios de las mujeres siguen siendo las dos terceras partes de los de los hombres. Hay 50 violaciones por cada 100.000 mujeres entre los 15 y los 19 años. Sólo una quinta parte de la representación parlamentaria es femenina.

ESTRUCTURA SOCIAL

- Las personas tienen la oportunidad de informarse y estar en contacto con los demás: existe un radio por cada persona, y un televisor y un teléfono por cada dos personas. La familia promedio posee un automóvil. Una persona de cada tres compra un periódico diario. Hay seis libros en librería por persona.

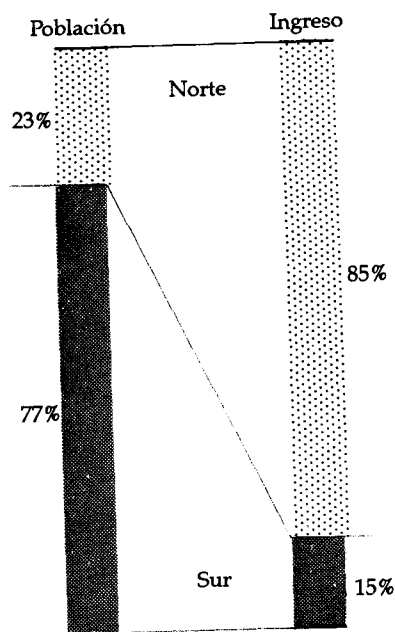
- La estructura social de muchos países industriales está cambiando rápidamente. Los ejemplos más sorprendentes: Finlandia, tiene la mayor proporción de familias monoparentales (10%); Suecia, la tasa de ilegitimidad más alta (42%); Estados Unidos, la tasa de divorcio más alta (8%). Unas 433 personas de cada 100.000 se lesionan seriamente cada año en accidentes de carretera.

POBLACION Y MEDIO AMBIENTE

- La tasa actual de crecimiento demográfico anual es cercana al 0.5%. Casi toda la población tiene acceso a agua potable y servicios sanitarios.

- La razón de dependencia es muy elevada (50%). La emisión anual de los contaminantes tradicionales del aire es de 42 kilogramos por cada 100 personas. El índice del efecto invernadero ya alcanzó el 3.5 en 1989.

GRAFICO 2.2
POBLACION E INGRESO



Pobreza

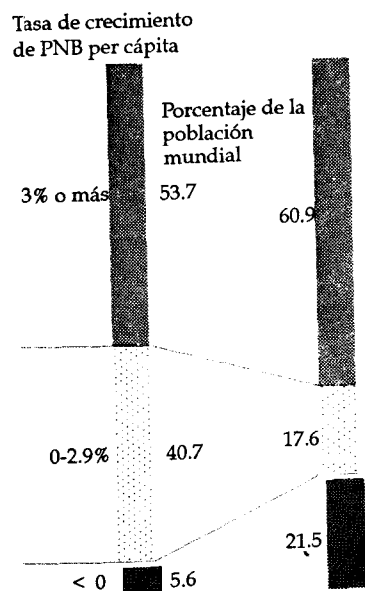
La distribución global del ingreso sigue siendo aterradora: el 77% de la población mundial gana el 15% de su ingreso (véase Gráfico 2.2).

Expresado en PNB per cápita, el ingreso promedio en el Hemisferio Norte (US\$12.510) es 18 veces el promedio en el Hemisferio Sur (US\$710).

Esta brecha se está ampliando, en parte debido a las tasas de crecimiento económico. El crecimiento económico en el Hemisferio Sur mantuvo su tendencia a la baja en 1989 y se estima que seguirá disminuyendo. El otro factor importante es el crecimiento demográfico. En la siguiente década, la tasa de crecimiento global de la población en los países en desarrollo podría ser el 2% anual, en comparación con el 0.5% para los países industrializados. El crecimiento demográfico suele ser más rápido en aquellos lugares donde la pobreza es mayor y donde los servicios de salud y educación son más débiles en los países menos desarrollados y, en particular, en las áreas rurales. En consecuencia, el porcentaje de la población mundial que experimenta un crecimiento negativo fue cuatro veces mayor en los ochentas que en los setentas. No obstante, durante el mismo período más del 60% experimentó tasas de crecimiento del 3% o más (véase Gráfico 2.3).

En los países en desarrollo, aproximadamente 1.200 millones de personas viven en condiciones de pobreza, y se estima que esta cifra podría aumentar a 1.300 millones para el año 2000 y probablemente a 1.500 millones para el año 2025. En Asia es donde se encuentra el mayor número de pobres -500 millones- pero en Africa la concentración de la pobreza es constante. Se ha calculado que la participación de Africa en la pobreza mundial aumentará del 30% actual al 40% hacia

GRAFICO 2.3
POBLACION Y CRECIMIENTO



el año 2000, superando las cifras de Asia (véase Gráfico 2.4). En efecto, si los dirigentes africanos y la comunidad internacional no toman las medidas pertinentes ahora, más de la mitad de la población del continente vivirá por debajo de la línea de pobreza a finales de esta década.

Entre tanto, las estadísticas sobre los países industriales indican que un ingreso promedio más alto no garantiza la erradicación de la pobreza. Aproximadamente 100 millones de personas en los países industriales de Occidente aún se encuentran por debajo de la línea de pobreza -200 millones si se incluyen la Unión Soviética y los países de Europa del Este (véase Gráfico 2.5). La pobreza se ha instalado particularmente entre los jóvenes, entre las familias de un solo jefe y entre las minorías étnicas.

GRAFICO 2.4
POBREZA EN LOS PAISES EN DESARROLLO

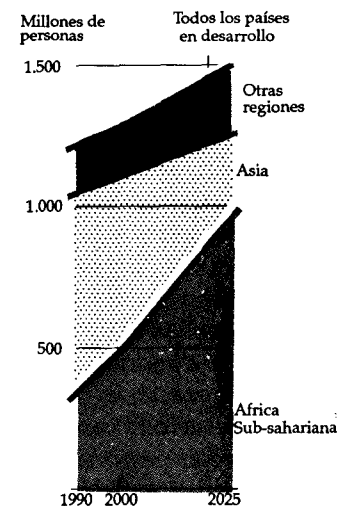
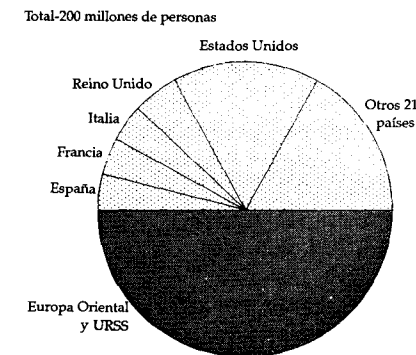


GRAFICO 2.5
POBREZA EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS



Disparidades

Las cifras del ingreso nacional constituyen una indicación de la distribución de la pobreza en todo el mundo pero ocultan los fuertes contrastes y desigualdades que reinan dentro de los países. Sobresalen tres dimensiones de las disparidades: entre ricos y pobres, entre los sexos y entre las áreas urbanas y rurales.

Disparidades entre ricos y pobres

Los pobres tienen bajos ingresos y, por lo tanto, tienen una menor capacidad para satisfacer sus necesidades básicas en alimentación, salud y vivienda. También es probable que sus vidas sean más cortas. En México, la esperanza de vida de los más pobres es en promedio sólo de 53 años -20 años menos que la de aquellos en el grupo de altos ingresos.

Aunque la esperanza de vida está aumentando en la mayoría de los países, sigue siendo muy baja para algunos de los grupos más pobres. Los recién nacidos de las familias pobres en Colombia tienen dos veces más probabilidades de morir en sus primeros años que los recién nacidos de las familias más ricas. Además, se ha demostrado que las mujeres más pobres en las ciudades tienen un riesgo mucho mayor de morir de cáncer de mama que otras mujeres, porque están menos informadas acerca de la prevención y deben confiar en los hospitales públicos que cuentan con sistemas a menudo inadecuados de detección precoz.

La educación también varía con el ingreso, en proporciones a veces estremecedoras. En algunas aldeas de la India, la tasa de alfabetismo para las castas superiores, los Brahmins, era del 90%, mientras que para las castas inferiores apenas alcanzaba el 10%.

En cuanto a los indicadores de vivienda, a pesar de la dificultad para tomar una medida exacta, es bien sabido que una gran cantidad de personas en los países en desarrollo carecen de una vivienda adecuada. Y en algunos países industriales, las personas sin hogar siguen representando un problema.

La distribución del ingreso en los países industriales puede ser bastante dispar (véase Tabla 2.1). En algunos países, como Australia, Nueva Zelanda, Suiza y los Estados Unidos, el 20% más rico de la población gana entre ocho y 10 veces el ingreso del 20% más pobre.

Sin duda, las diferencias entre ricos y pobres se agrandan al considerar niveles más altos de desarrollo humano —niveles más altos de educación, acceso a la información, transporte, etcétera.

TABLA 2.1
Razón del ingreso del 20% más alto al 20% más bajo de hogares, 1980-87

Hungría	3.0
Japón	4.3
Bélgica	4.6
Suecia	4.6
Reino Unido	6.8
Estados Unidos	8.9
Australia	9.6

Disparidades entre los sexos

Durante los últimos 30 años las mujeres han obtenido algunos progresos. Los niveles de educación femenina en el Hemisferio Sur se han incrementado continuamente. La matrícula escolar femenina en escuelas primarias pasó del 60% de las matrículas masculinas a más del 90%.

Pero aún queda mucho camino por recorrer. En muchos países, incluyendo Kenia, Myanmar y Singapur, el índice de desarrollo humano femenino (véase Capítulo 1) no al-

canza las dos terceras partes del IDH masculino. La proporción de matrículas femeninas en establecimientos de educación secundaria en los países en desarrollo respecto a la de matrículas femeninas es apenas de la mitad. En muchos países, la tasa de alfabetismo femenino sigue siendo baja. En el Sur de Asia, sólo alcanzan la mitad de los hombres. Y las cifras son aún peores en otros países, como Afganistán (24%), Sudán (25%), Sierra Leona (30%) y Nepal (32%).

Con frecuencia la ley hace aún más grave esta disparidad entre los sexos. A las mujeres se les pueden negar derechos para poseer o heredar bienes, para recibir pensiones o incluso para decidir si quieren tener hijos o cuándo tenerlos.

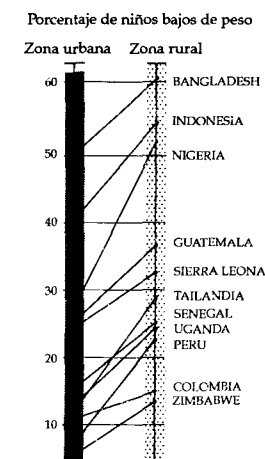
En los países industriales también existen prejuicios significativos respecto a los sexos. Más adelante en este capítulo se tratará sobre estos y otros aspectos de la disparidad entre los sexos.

Disparidades entre las áreas rurales y urbanas

La mayoría de los pobres en Asia y África vive en áreas rurales. Aún en regiones más urbanizadas de Latinoamérica y los Estados árabes, una proporción sustancial de los pobres son rurales. En la mayoría de los países, quienes viven en los campos ganan entre un 25% y un 50% menos que aquellos que viven en los pueblos y las ciudades. Estos contrastes aparecen más marcados en África, donde la crisis de la agricultura ha tenido como consecuencia la disminución de los ingresos derivados de los cultivos comerciales, la reducción de la producción de alimentos y el incremento de la desnutrición (véase Gráfico 2.6).

Estas disparidades se hacen más graves debido a los desequilibrios en la prestación de servicios sociales. En una tercera parte de los países en desarrollo, los habitantes de las zonas rurales sólo tienen la mitad de las probabilidades que los de las zonas urbanas de beneficiarse con los servicios de salud. Incluso cuando reciben estos servicios, es probable que sólo tengan acceso a simples centros de salud, en comparación con los modernos hospitales que se encuentran en los pueblos y ciudades. Un contraste similar se observa en el acceso al agua potable y al servicio de acueducto y alcantarillado, que en las zonas rurales de Costa de Mar-

GRAFICO 2.6
DESNUTRICION INFANTIL EN ZONAS URBANAS Y RURALES



fil, Ghana, Mozambique y Somalia es menos de la mitad del de las zonas urbanas. Y el acceso que tienen los habitantes de las zonas rurales a la electricidad es cerca de la tercera parte del de las zonas urbanas.

También los servicios educativos son mucho menos adecuados para los niños de las zonas rurales. En consecuencia, las tasas de alfabetismo en el Africa y el Asia rurales son de menos de la mitad que las de los niños de las zonas urbanas.

Supervivencia humana

Una vida larga no necesariamente garantiza que las personas desarrollen sus talentos y alcancen sus objetivos, pero sí aumenta las probabilidades de que lo hagan.

El mundo ha tenido un progreso considerable en cuanto a la longevidad durante las últimas tres décadas. La esperanza de vida en todo el mundo ha pasado de 53 a 66 años. En los países en desarrollo, el aumento fue de 46 a 63, y en los países industriales, de 69 a 75 años. No obstante, se estima que unos 25 millones de niños y adultos jóvenes mueren cada año, una cifra equivalente a la población total de Tanzania o Canadá.

Mortalidad infantil

Las tasas de mortalidad infantil en los países en desarrollo se disminuyeron en un 50% entre 1960 y 1989. Esto indica que sí es posible lograr progresos considerables. Pero las tasas de mortalidad infantil por cada 1.000 nacimientos siguen siendo altas en los países menos desarrollados (200) y en Africa (188). En algunos países, la mortalidad infantil entre el sexo femenino es particularmente elevada. Las claves para lograr un mayor progreso están en ofrecer mejor alimentación y nutrición, mejorar la educación de las madres, los servicios básicos de salud y suministrar agua potable e instalaciones sanitarias, especialmente en las áreas rurales. Todos estos objetivos son factibles (véase Capítulo 3).

Podría pensarse que si sobreviven más niños los problemas demográficos se empeorarían. Pero es lo contrario. La fertilidad tiende a bajar cuando los padres tienen más confianza en que sus niños sobrevivirán. El mundo ganaría si los niños en todas partes vivieran más.

Mortalidad materna

En el Hemisferio Sur, las mujeres tienen una probabilidad 12 veces mayor que en el Hemisferio Norte de morir por causas relacionadas con el emba-

razo y el parto. La mortalidad materna es la causante de 500.000 muertes al año. El Africa Sub-sahariana registra la tasa más elevada de mortalidad materna -540 muertes por cada 100.000 nacimientos-. La tasa de mortalidad materna en Asia del Sur es superior a 400. Estas cifras reflejan que en algunas partes del mundo se descuida gravemente a las mujeres y éstas tienen muy bajo estatus, y contribuyen a la baja proporción de mujeres entre la población (véase Recuadro 2.3).

RECUADRO 2.3

Faltan 100 millones de mujeres

Por cada 100 mujeres nacen alrededor de 105 hombres. Pero esta ventaja de los hombres es efímera; la biología parece favorecer a las mujeres.

Las mujeres viven más tiempo, son más resistentes a las enfermedades y más fuertes en general que los hombres, recibiendo ambos los mismos cuidados médicos y la misma alimentación. Disfrutan de esta ventaja desde el principio, incluso en la matriz, y especialmente durante los meses inmediatamente siguientes al parto. En consecuencia, en las poblaciones donde se trata a las niñas en la misma forma en que se trata a los niños, hay unas 106 mujeres por cada 100 hombres.

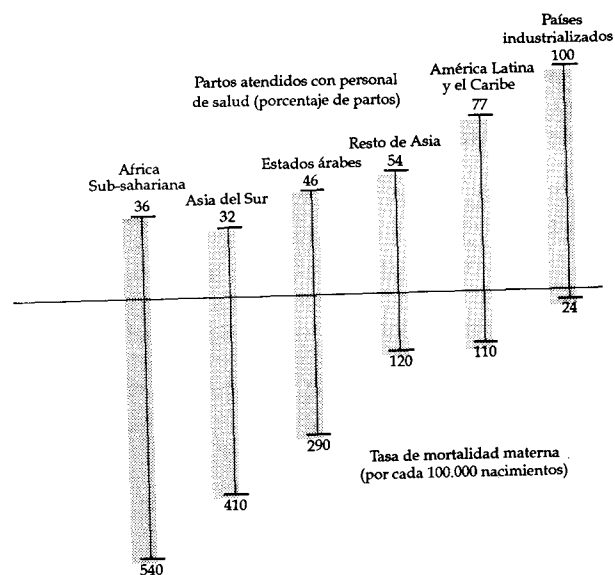
Si las mujeres, y especialmente las niñas, no reciben un tratamiento igual al de los hombres, la historia es diferente. En la mayoría de los países de Asia y Africa del Norte, donde la discriminación es una práctica corriente, sobreviven muchas menos niñas y mujeres. En Asia Occidental y del Sur, y en China, sólo hay 94 mujeres por cada 100 hombres.

Esto significa un déficit cercano al 12% respecto a la cifra "natural". En China solamente, teniendo en cuenta la diferencia en la estructura de edades, faltan 44 millones de mujeres. Si a esta cifra se agregan los datos correspondientes de Africa del Norte y del Sur, y los de Asia Oriental y Occidental, faltarían unos 100 millones de mujeres, tal y como lo ha demostrado Amartya Sen.

La falta de acceso a métodos seguros de planificación familiar hace que el aborto sea una de las principales causas de mortalidad materna, responsable de unas 200.000 de las 500.000 muertes anuales. Otras causas importantes son hemorragia, infección, toxemia y obstrucción del trabajo de parto. Todos estos problemas podrían manejarse en la mayoría de los casos si se prestaran los cuidados médicos y prenatales adecuados (véase Gráfico 2.7).

Las niñas menores de 15 años, que corren mayores riesgos durante el embarazo, tienen de 10 a 15 veces más probabilidad de morir que las mujeres en sus 20 años, y sus bebés también tienen menos probabilidades de sobrevivir. El primer hijo de una madre adolescente tiene dos veces más probabilidades de morir que el segundo o el tercer hijo de una mujer entre los 20 y los 24 años.

GRAFICO 2.7
MATERNIDAD NORMAL



HIV/SIDA

La epidemia del HIV/SIDA es particularmente alarmante; se cree que unos ocho a diez millones de adultos en todo el mundo están infectados con el virus de inmunodeficiencia humana (HIV), y que la mitad de ellos podrían desarrollar SIDA en la próxima década. Se estima que en la década de los noventa podrían aparecer otros 15 millones de nuevos casos de infección con el HIV, más de la mitad en el mundo en desarrollo, con una alta proporción en el África Oriental y Central. El número de personas infectadas también está aumentando en Asia (especialmente en Tailandia e India), y en América Latina y el Caribe (en Haití, Brasil, México y otros países caribeños). Estados Unidos es el que registra el mayor número de casos de SIDA (más de 137.000 en 1989), casi la mitad de todos los casos en el mundo.

Las implicaciones financieras de la epidemia son alarmantes. En un estudio realizado en 1988 sobre los costos únicamente del tratamiento médico por cada caso de SIDA, se comprobó que éstos oscilan entre la tercera parte y el doble del PNB per cápita en Tanzania, y entre las tres cuartas partes y casi diez veces el PNB per cápita en Zaire. El costo del diagnóstico es superior a lo que muchos individuos ganan en seis meses. Cien preservativos valen alrededor de US\$2 si son suministrados por las agencias internacionales, y el presupuesto anual de salud en muchos países es inferior a US\$5 per cápita.

No obstante, las consecuencias económicas de la epidemia no terminan ahí. La mayoría de las personas infectadas con el HIV tienen entre 15 y 49 años de edad. La mayoría con hogares establecidos, son económicamente activas y tienen un número significativo de personas a cargo: hijos, padres, esposas y otros. Por lo tanto, es esencial adelantar una estrategia de asistencia para los sobrevivientes basada en la comunidad. Los gobiernos y las empresas privadas tendrán que hacer planes para enfrentar las consecuencias de la morbilidad y la mortalidad relacionadas con el HIV sobre la estructura de la población, la productividad, la disponibilidad, la sustitución y el entrenamiento laboral, y sobre la base fiscal y las divisas.

Otras muertes prematuras

Sin embargo, la epidemia del SIDA es sólo una de las principales causas de muertes prematuras que ocurren por todo el mundo.

En los países en desarrollo, unos 10 millones de niños de más edad y de adultos jóvenes mueren cada año. La malaria y otras enfermedades tropicales son las responsables de estas múltiples muertes, y entre otras causas de muerte prematura se encuentran las enfermedades respiratorias, las enfermedades diarreicas, las heridas y las enfermedades de transmisión sexual diferentes del SIDA.

Los accidentes de tránsito causaron la muerte de cientos de miles de personas en 1988 y lesionaron a varios millones más. Para 15 países en desarrollo, estos accidentes constituyen la segunda causa principal de muerte (después de las enfermedades intestinales). En los países en desarrollo como un todo, las tasas de fatalidad por el tráfico son 20 veces mayores que en los países industriales.

El consumo de cigarrillos también es responsable de la muerte de millones de personas afectadas de cáncer pulmonar y otras enfermedades.

Los desastres naturales tales como los ciclones, terremotos e inundaciones han causado tres millones de muertes durante las dos últimas décadas, y dislocaciones violentas en por lo menos 1.000 millones de personas. El *know-how* técnico para proteger a las comunidades contra tales fuerzas destructivas ya está disponible, pero sólo para unos pocos.

Degradación ambiental

Es irónico que gran parte de la degradación ambiental sea causada por lo general por la pobreza en el Hemisferio Sur y por la afluencia en el Hemisferio Norte.

Las presiones demográficas y la pobreza en los países en desarrollo obligan a la población a cultivar tierras cada vez más marginales, lo cual a su vez erosiona el suelo delgado y agota los recursos de las aguas someras, creando una pobreza aún mayor a medida que se reducen los rendimientos de los cultivos y las mujeres gastan un mayor número de horas cada día recogiendo leña y trayendo agua.

Las tres cuartas partes de los pobres en el Hemisferio Sur viven en zonas frágiles desde el punto de vista ecológico y unos 14 millones se han convertido en refugiados ambientales, sacados de sus hogares por la degradación ecológica.

El impacto económico de tal degradación es grave. Nigeria fue uno de los principales exportadores de madera tropical en el mundo, pero en 1988 tuvo que importar productos forestales por valor de US\$100 millones. La tasa de crecimiento económico de Indonesia entre 1970 y mediados de los ochentas pudo haber bajado del 7% al 4% si se hubieran contabilizado los costos de la degradación ambiental.

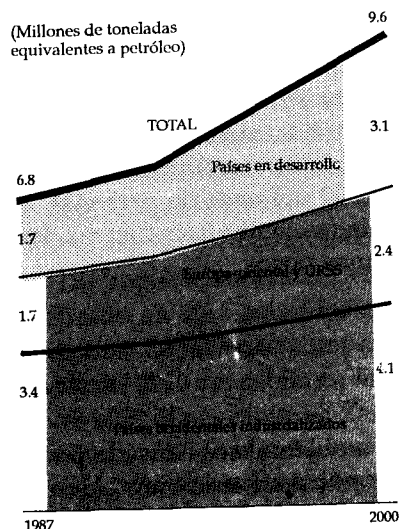
El habitante promedio del Hemisferio Sur consume sólo una parte de los recursos energéticos que una persona en el Hemisferio Norte. El consumo energético per cápita, medido en gigajulios, es de 30 en América Latina, 21 en Asia y 12 en África, y en algunos países africanos es apenas de un gigajulio. Estas cifras deben compararse con los 110 en Japón, 165 en la ex República Federal Alemana y 280 en los Estados Unidos.

En el Hemisferio Norte se despilfarra la energía. Las viviendas son muy espaciales y originan altos costos de calefacción y refrigeración. Las ciudades se extienden cada vez más y las redes de carretera viven atoradas por los automóviles, dos o tres por cada familia. Un resultado es que el Hemisferio Norte produce cerca de la mitad de los 6.000 millones de toneladas métricas de los gases que anualmente son causa del efecto invernadero, a pesar de que en el Norte sólo vive la quinta parte de la población mundial.

El desarrollo en el Hemisferio Sur incrementará el consumo de energía. Se ha estimado que los requerimientos energéticos, medidos en millones de toneladas de equivalentes de petróleo (mte), aumente en promedio un 5% anual, de 2.000 mte hoy en día a más de 3.000 hacia finales del siglo (véase Gráfico 2.8).

La solución no puede estar en restringir el desarrollo del Hemisferio Sur para

GRAFICO 2.8
DEMANDA MUNDIAL DE ENERGIA



conservar la energía del mundo. Todos tienen que compartir el mismo espacio ambiental, y para ello se requiere equidad en el uso del medio ambiente dentro de las generaciones y entre ellas. Los países ricos tendrán que considerar la posibilidad de recortar el consumo para permitir que los países en desarrollo alcancen su pleno potencial. Y tanto los países industriales como los países en desarrollo deberán incrementar su eficiencia energética y desarrollar nuevas fuentes de energía renovable.

La inversión en el desarrollo humano del Hemisferio Sur también es importante para la protección del medio ambiente. Son los profesionales y los expertos quienes pueden responder a los incentivos y oportunidades, ayudar a diversificar las economías en desarrollo y proveer empleos en sectores no agrícolas. Es menos probable que ellos agoten las zonas frágiles donde muchos de los pobres del mundo intentan vivir.

Perspectivas regionales

El desarrollo humano es una inquietud mundial y los habitantes del mundo entero deberían aceptar la erradicación de la pobreza en el mundo como una responsabilidad de todos.

Sin embargo, el desarrollo de cada región plantea problemas específicos derivados de su historia, su cultura y su estadio de desarrollo (véase Tabla 2.2). En la discusión que sigue a continuación se resumen estos problemas para cinco grupos de países:

- Países industriales
- Asia
- América Latina y el Caribe
- Los Estados árabes
- África Sub-sahariana

Países industriales

La vida para la mayoría de las personas en los países industriales es relativamente fácil. La esperanza de vida es en promedio superior a los 70 años, casi todo el mundo tiene acceso a agua potable y a los servicios básicos de salud, y nadie se muere de hambre.

No obstante, los recientes cambios políticos en Europa Oriental han puesto al descubierto una considerable pobreza, desigualdad y contaminación. Los actuales cambios hacia economías más orientadas hacia el mercado implicarán un período de transición doloroso para muchas personas, durante el cual habrá un incremento del desempleo.

TABLA 2.2

Comparaciones regionales del desarrollo humano, últimos años
(La negrilla denota valores más deficientes que el promedio)

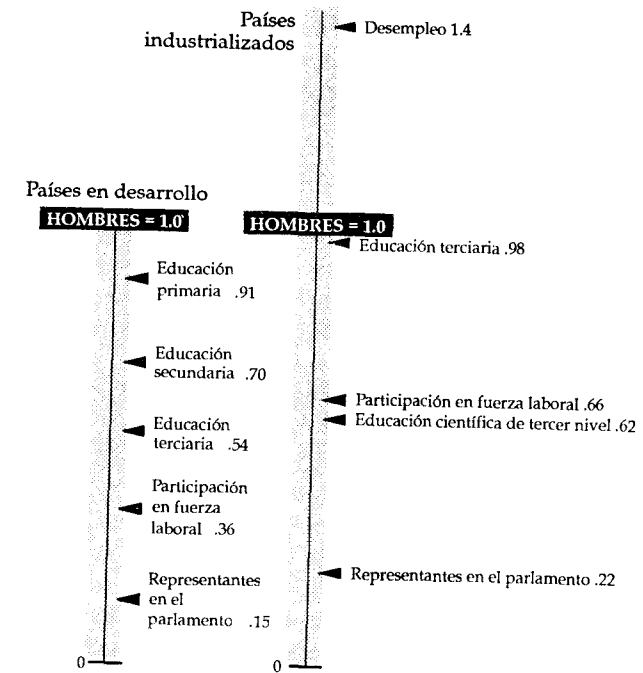
	Asia del Sur	Asia Oriental y Sudeste Asiático	América Latina y el Caribe	Estados Arabes	África Sub-sahariana	Mundo en desarrollo	Mundo industrializado
PNB per cápita (US\$)	390.0	530.0	1.830.0	1.820.0	470.0	710.0	12.510.0
Esperanza de vida (años)	58.4	68.1	67.4	62.1	51.8	62.8	74.5
Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por cada 1.000)	151.0	57.0	72.0	106.0	179.0	116.0	18.0
Tasa de mortalidad materna (por cada 100.000)	410.0	120.0	110.0	290.0	540.0	290.0	24.0
Tasa de alfabetismo adulto (% 15+)	42.0	72.0	82.0	53.0	45.0	60.0	..
Científicos y técnicos (por cada 1.000)	3.0	..	39.5	..	..	9.5	139.3
Tasa de crecimiento demográfico anual (1960-90)	2.3	2.0	2.4	2.7	2.8	2.3	0.8
Tasa de crecimiento demográfico urbano anual (1960-90)	3.9	3.9	3.7	4.6	5.2	4.0	1.4
Gasto militar como % del gasto en salud y educación	164.0	..	29.0	166.0	70.0	109.0	38.0
Población por debajo de la línea de pobreza (%)	42.0	11.0	3.0	15.0	72.0	32.0	2.0
Brecha mujer-hombre en alfabetismo (hombres = 100)	49.0	73.0	95.0	58.0	56.0	66.0	..
Brecha zona rural-zona urbana en acceso a agua potable (zona urbana = 100)	61.0	76.0	63.0	49.0	35.0	62.0	..

En los demás países industriales la desigualdad del ingreso es una forma de privación que aún persiste (véase Recuadro 2.4). La disparidad del ingreso en el Reino Unido, por ejemplo, aumentó entre 1979 y finales de los años ochentas. Aunque un gran segmento de la población se benefició del crecimiento económico alcanzado durante este período, el número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza pasó de 8.2 millones a 10.3 millones, del 15% de la población al 18%. Otra disparidad es la que existe entre hombres y mujeres. Pero la privación humana también adopta nuevas formas en los países industriales -la miseria de los individuos enajenados a medida que se deshace la estructura social.

Disparidades entre los sexos

La desigualdad que afecta a la mayoría de las personas en los países industriales sigue siendo la que existe entre hombres y mujeres (véase Gráfico 2.9). Aunque la misma proporción de niñas y niños se matriculan en las

GRAFICO 2.9
BRECHAS MUJER-HOMBRE



RECUADRO 2.4

Estados Unidos: pobreza en medio de la abundancia

Millones de personas en los Estados Unidos se han quedado por fuera de la creciente prosperidad nacional de los últimos 25 años.

La Oficina del Censo del país calcula anualmente el umbral de pobreza. Las estadísticas reflejan muy poco la ansiedad de los padres que viven en un equilibrio precario al borde de la supervivencia, o la angustia de los niños hambrientos y mal vestidos que estarán poco preparados para enfrentar las reponsabilidades que les deparará la vida adulta. Tampoco indican el proceso de la pobreza, cómo se crea y cómo se sostiene. Pero sí responden a algunas de las preguntas fundamentales.

- *¿Cuántos pobres hay en Estados Unidos?*
Cerca de 32 millones, el equivalente al 13 % de la población mundial. Es más o menos la misma proporción que en 1988, pero mucho más alta que hace 10 años. Se considera que otros 11 millones son "cuasipobres".
- *¿Qué tan pobres son?*
Un 38 % de ellos viven en familias cuyo ingreso total no alcanza a la mitad de su umbral de pobreza. Esta proporción está aumentando, ya que en 1975 era sólo del 30%.
- *¿Qué edad tienen?*
El 40% aproximadamente es menor de 18 años y el 11% pertenece a la tercera edad. Los niños constituyen la mayor proporción desde 1973, y existe una proporción muy alta de ancianos que rondan el umbral de pobreza.
- *¿A qué grupo racial pertenecen?*
Evaluando la pobreza dentro de los grupos raciales, se encuentra que la mayor proporción de pobres está entre los negros (31%), seguidos por los hispánicos (26%) y por los blancos (10%).
- *¿Dónde viven?*
El 40% aproximadamente vive en áreas de alta concentración de la pobreza, especialmente en el centro de las ciudades. Este patrón es mucho más evidente entre los negros que entre los blancos.
- *¿Qué clase de familias tienen?*
La mayoría de los pobres (76%) viven en familias, y el 52% provienen de familias monoparentales dirigidas por mujeres. Esta última proporción ha aumentado más del doble desde 1959, pero permaneció estable durante los ochentas.
- *¿Están trabajando?*
En el 50% de los hogares aproximadamente, uno de los miembros trabaja, y el 16% ejerce diversos empleos durante el año.
- *¿Qué nivel de educación tienen?*
Las tasas de pobreza aumentan considerablemente a medida que bajan los niveles de educación. Esta relación es válida para todas las razas.

escuelas primarias y secundarias, la brecha comienza a abrirse en el nivel terciario. La matrícula femenina en proporción de la masculina en la educación terciaria es el 76% en Japón y Portugal y el 66% en Suiza.

Las diferencias son aún más marcadas en los estudios científicos y técnicos, en los cuales la proporción de estudiantes mujeres a estudiantes hombres es del 35% en Italia, del 32% en Austria y del 28% en Canadá, Holanda, el Reino Unido y Hungría.

Las disparidades en el aspecto educativo se reflejan en el mundo del trabajo. Las mujeres en todos los países industriales tienen pocas probabilidades de conseguir un empleo que los hombres. La participación de las mujeres en la fuerza laboral, expresada como porcentaje de la participación de los hombres, es del 61% en Japón, del 58% en Suiza, del 45% en Holanda y del 41% en Irlanda.

Por otra parte, las mujeres trabajadoras también reciben salarios más bajos. En todos los países industriales, los salarios de las mujeres son significativamente más bajos que los de los hombres (véase Gráfico 2.11). En Francia y Bélgica, las mujeres ganan unas tres cuartas partes del salario promedio de los hombres, y en Japón sólo la mitad. Además, las mujeres también corren un mayor riesgo de desempleo. Los niveles de desempleo femenino son generalmente una y media veces más altos que los niveles de desempleo masculino. Los hombres siguen dominando los centros de toma de decisiones de las empresas y los gobiernos. Relativamente pocas mujeres entran al parlamento. Aun en países donde su representación es relativamente alta —como Suecia, Finlandia, Noruega y la Unión Soviética—, las mujeres sólo representan una tercera parte de los legisladores.

Desempleo

En los años 1987 y 1988 se registró el mayor crecimiento del empleo en más de una década en muchos países industriales: 2%. Sin embargo, este crecimiento no ha contribuido a reducir significativamente los niveles de desempleo, que siguen estando bastante por encima de lo que había sido la norma de la pos-guerra. Además, el desempleo se ha vuelto cada vez más crónico y de largo plazo; más de una tercera parte del desempleo se presenta por períodos de más de 12 meses y, en seis países, más de una tercera parte del desempleo es por más de 24 meses.

La continua expansión y el uso de las capacidades humanas sigue siendo una tarea crucial para los países industriales. Más allá de alcanzar el crecimiento económico y del empleo, deben dedicarse esfuerzos al entrenamiento de las capacidades para el mañana. Esto reviste una especial importancia para combatir el creciente desempleo estructural, en el cual el número de desempleados aumenta junto con el número de vacantes permanentes.

La estructura social cambiante

En la mayoría de los países se están produciendo cambios rápidos en tecnología, en comunicaciones, en los estilos de vida, todos los cuales tienen consecuencias trascendentales para la sociedad. Los viejos patrones culturales desaparecen, la familia juega un papel cada vez menor y no parece que esté surgiendo ninguna nueva fuerza cohesiva para remplazarlos (véase Recuadro 2.5).

Se han registrado aproximadamente 300 *delitos relacionados con drogas* por cada 100.000 personas en Canadá, cerca de 100 *violaciones* por cada 100.000 mujeres entre los 15 y los 59 años en Holanda, más de 400 *prisioneros* y nueve *víctimas de asesinato* por cada 100.000 personas en Estados Unidos, y cerca de 50 *suicidios* por cada 100.000 personas en Hungría (véase Gráfico 2.10).

Aunque estas cifras tan elevadas pueden reflejar una mayor decisión para informar y registrar tales incidentes, también reflejan la creciente miseria de las sociedades industriales.

De manera similar, la disolución de las familias puede analizarse desde dos ángulos. Existe un número cada vez mayor de hogares monoparentales y una mayor proporción de niños son hijos de madres solteras. Esta fragmentación de la familia se ha producido en gran parte como resultado de fuerzas externas -pobreza, drogas, presiones sobre el consumidor, mayor movilidad-. Así mismo, muchos divorcios son consecuencia de la reivindicación de los derechos de cada individuo a la libertad del esposo o de la esposa, reivindicaciones que habrían sido toleradas en otras épocas. Pero estas libertades pueden tener un precio muy alto representado en trauma individual, trastorno en las vidas de los hijos y empobrecimiento de la familia.

El desmoronamiento de la estructura social en los países industriales es una prueba evidente de que un mayor ingreso nacional no protege contra las tensiones sociales ni contra la miseria humana.

Asia

El número de habitantes de Asia puede ascender a los 3.000 millones de personas, más del 70% de la población mundial. En Asia se han hecho progresos sustanciales en el campo del desarrollo humano durante las últimas tres décadas. La esperanza de vida ha aumentado de 46 a 64 años y se han presentado mejoras significativas en la educación -las matrículas para la educación primaria y secundaria pasaron del 57% al 71%.

Sin embargo, este progreso ha sido desigual, dentro de los países y entre ellos. Para comprender mejor el continente asiático es importante tener en cuenta las diferencias intrarregionales, en particular las que existen entre Asia Oriental y Suroriental, por una parte, y Asia del Sur por la otra.

RECUADRO 2.5

Ciudades de cartón para los desprovistos de hogar en el Reino Unido

Una población bien albergada es un indicador de éxito de un país industrial en sus políticas públicas. Pero en el Reino Unido, más de 400.000 personas se clasificaban en 1989 como desprovistas de hogar (incluidos 196.000 niños).

La mayoría de ellas tienen ingresos bajos o inadecuados. Muchas reciben las prestaciones de la seguridad social y el 40% pertenece a familias monoparentales con hijos jóvenes.

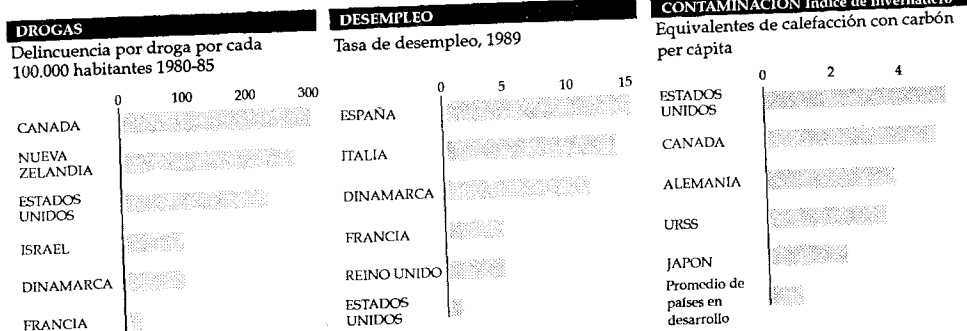
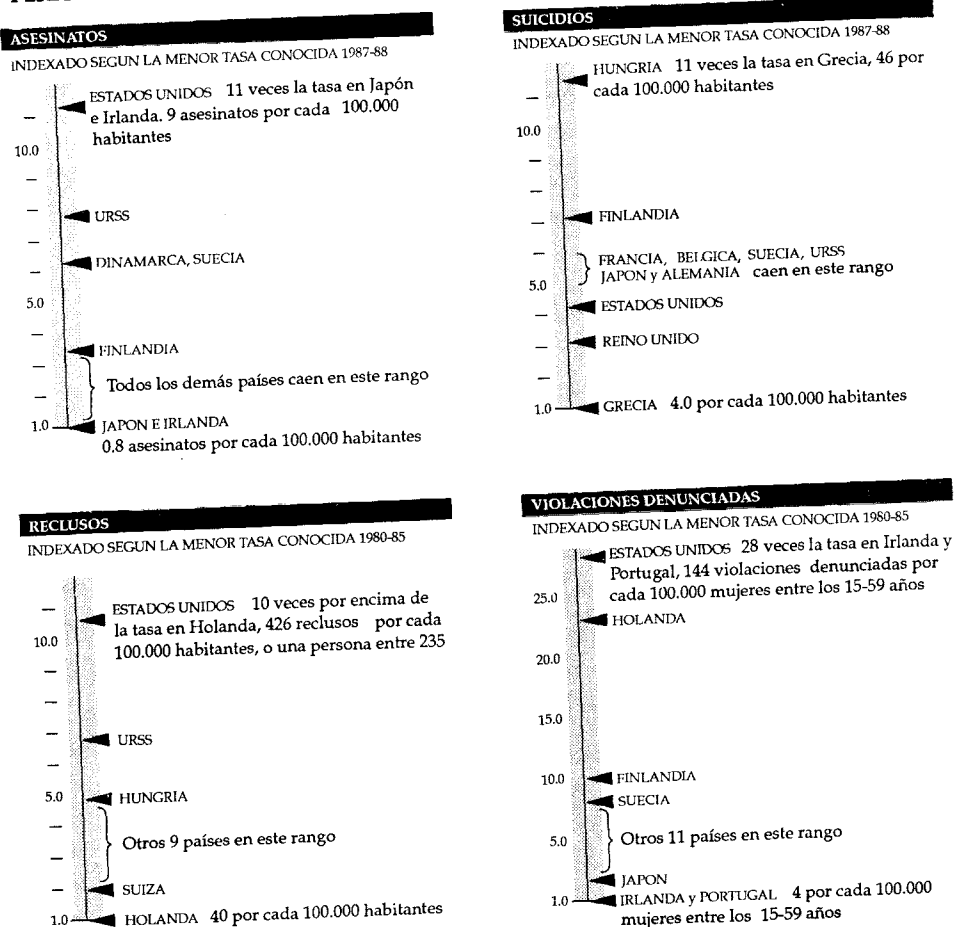
También existen algunos a quienes las autoridades locales les han proporcionado una vivienda temporal. En 1989, cerca de 120.000 personas, en general niños, vivían en hoteles del tipo "cama y desayuno". Sus oscuras habitaciones sólo contaban con equipos de cocina rudimentarios y muchas veces no tenían los muebles más elementales. En un estudio reciente se demostró que la mitad de estos establecimientos eran inadecuados para uso de habitación. Las familias permanecen en ellos durante 30 semanas en promedio.

Además de estas personas, muchas otras enfrentan un serio problema de vivienda pues residen en alojamientos inadecuados o en condiciones de hacinamiento. Las autoridades locales se han negado a aceptarlas dentro de la categoría de los desprovistos de hogar. En 1989, se rechazaron solicitudes de asistencia a 130.000 familias.

Luego están los "desprovistos de hogar ocultos", que son principalmente solteros entre los 16 y los 18 años. En 1986, sumaban aproximadamente 180.000 personas. Es casi seguro que esta cifra no corresponde a la realidad y que excluye particularmente a las mujeres y a los adolescentes. La mayoría están desempleados y experimentaron en su infancia situaciones desventajosas (muchos de ellos vivieron antes al cuidado de las autoridades locales). Una proporción creciente de estos "ocultos" está compuesta por negros.

Los jóvenes solteros son los más vulnerables desde muchos puntos de vista están expuestos a la prostitución, al delito y a las drogas. Miles de ellos viven hoy en "burdas ciudades de cartón" en todas las ciudades grandes del Reino Unido.

GRAFICO 2.10
PERFIL DE SUFRIMIENTO HUMANO EN PAISES INDUSTRIALIZADOS



Asia Oriental y Suroriental

Algunos países del Asia Oriental y Suroriental han logrado reducir relativamente pronto la mortalidad infantil, a un 5% anual. Entre estos países se cuentan China (4.5%), Singapur (4.8%) y Hong Kong (5.9%). Cerca del 85% de los niños de un año de la región están inmunizados, una proporción más alta que la del promedio de los países industriales.

La esperanza de vida en esta región es significativamente más alta que para todos los países en desarrollo –es actualmente de 70 años y más en varios países, incluyendo China y Malasia–. La tasa de crecimiento demográfico anual, que fue del 1.5% durante las últimas tres décadas, es más baja que el promedio para los países en desarrollo (2.3%), y el uso corriente de anticonceptivos es hoy en día del 66% (el promedio de los países industriales es sólo del 70%).

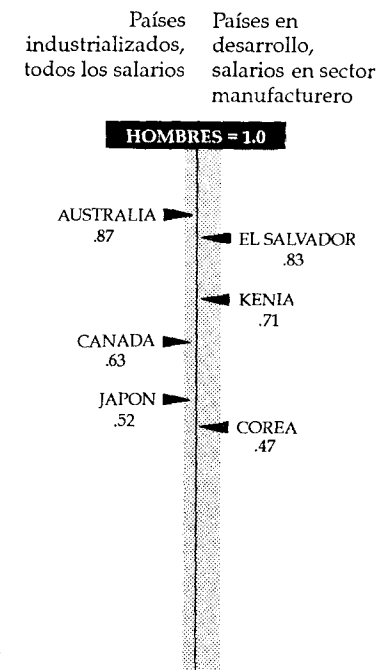
Los avances en salud y supervivencia infantil han contribuido al menor crecimiento de la población, así como las mejoras en la educación. La tasa de alfabetismo aumentó entre 1970 y 1985 del 67% al 80%.

Elementos importantes de este progreso han sido las tasas de crecimiento económico consistentes (y algunas veces muy altas) con una fuerte participación del empleo. En los casos más notables, este crecimiento estuvo precedido por la redistribución más equitativa de los activos, especialmente de la tierra.

En algunos aspectos, los países de esta región –en particular Hong Kong, Singapur y la República de Corea– tienen más en común con los países industriales que con otros países en desarrollo de Africa y Asia del Sur. El éxito espectacular que han tenido en el sector de las exportaciones se ha basado en el desarrollo de las capacidades humanas a través del incremento de los niveles de salud y educación, así como de la creación de estructuras productivas avanzadas y diversificadas. Países como Tailandia y Malasia están en el proceso de obtener estos éxitos.

A pesar de estos progresos, sigue existiendo una cantidad significativa de pobreza y desigualdad. Sólo la mitad de la población aproximadamente

GRAFICO 2.11
SALARIO FEMENINO FRENTE A SALARIO MASCULINO



tiene acceso a agua potable y servicios sanitarios. Aún existe una marcada discriminación de la mujer. Las tasas de alfabetismo femenino son sólo el 73% de las de los hombres, una cifra que no ha cambiado en los últimos 15 años.

Asia del Sur

Los países de Asia del Sur también han progresado en los últimos 30 años. Sin embargo, con excepción de Sri Lanka, todos caen dentro de la categoría de desarrollo humano "bajo". En Bangladesh, la esperanza de vida promedio subió de 40 a 52 años entre 1960 y 1990, pero sigue siendo aún 10 años más baja que el promedio para los países en desarrollo como un todo.

La tasa de alfabetismo más baja de todas las regiones es la de Asia del Sur (42%). Algunos países han hecho sólo progresos limitados. En Nepal, por ejemplo, la tasa de alfabetismo adulto subió del 13% al 22% desde 1970. En el sector de la salud, ha aumentado el cubrimiento de inmunización de los niños de un año. En Bangladesh, este cubrimiento pasó del 1% al 60% durante la última década. En Sri Lanka, el cubrimiento es hoy en día del 89%.

El progreso económico, que es tan vital para el desarrollo humano, ha sido lento en esta región, debido en parte al crecimiento demográfico. En promedio, las tasas anuales de crecimiento económico entre 1960 y 1988 apenas son superiores al 3%. El PNB per cápita sigue siendo bajo, especialmente en Nepal (US\$180) y Bangladesh (US\$170).

Pakistán ha registrado una tasa de crecimiento anual impresionante (cerca del 6%) pero no ha logrado traducirla en progreso humano. Este fracaso de Pakistán se hace más evidente si se compara con Sri Lanka: mientras que Pakistán tiene prácticamente el mismo PNB per cápita, su esperanza de vida promedio, de 58 años, es 13 años más baja.

La desigualdad es una de las características más sorprendentes en Asia del Sur -entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, entre las diferentes regiones y los diferentes grupos étnicos-. En el Punjab rural, las familias sin tierra registran niveles de mortalidad infantil un 36% más altos que aquéllos para las familias que sí poseen tierras.

En Asia en general, uno de cada tres niños sufre de desnutrición, y cerca de 700 millones de personas viven en condiciones de pobreza, estando la gran mayoría de ellos en dos países, India y Bangladesh. Sólo dos terceras partes de la población tienen acceso a los servicios de salud y a agua limpia. La esperanza de vida para las mujeres es baja, y un número considerable de mujeres habría podido vivir si hubieran nacido en otra parte. Así, sigue siendo una de las regiones más pobres del mundo.

América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe se han alcanzado niveles promedio de desarrollo humano impresionantes. Entre 1960 y 1990, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años por cada 1.000 nacimientos cayó de 157 a 72. La esperanza de vida es hoy en día de 67 años: sólo siete años menos que el promedio de los países industriales. Y en Barbados, Costa Rica y Cuba, la gente tiene una vida promedio más larga que en los países industriales.

Los niveles de educación también son más altos que en el resto del mundo en desarrollo. La tasa de alfabetismo promedio es de 82.% y Argentina, Barbados, Guyana, Jamaica, Uruguay y Trinidad y Tobago tienen tasas superiores al 95%. La región también tiene un mayor número de científicos y técnicos por cada mil personas que el mundo en desarrollo en general: 40, frente a 10.

No obstante, los problemas económicos de los años ochentas han asestado un duro golpe a esta región. La crisis de la deuda, las altas tasas de interés, las barreras que obstaculizan las exportaciones de América Latina y los bajos precios de los productos de primera necesidad, todos estos factores influyeron negativamente sobre algunos de los progresos en desarrollo humano que la región había tenido en años pasados. Las tasas promedio de inflación subieron a más del 100% durante los ochentas en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, causando una erosión en los salarios reales y desestimulando la inversión. El desempleo abierto siguió siendo relativamente constante entre 1980 y 1989, pero el empleo se dirigió hacia actividades menos productivas. La producción per cápita cayó junto con los niveles de vida, y la desnutrición y la mortalidad infantiles comenzaron a aumentar en muchos países.

Aunque esta región tiene algunas de las economías más avanzadas del mundo en desarrollo, estos países -donde millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza- también muestran algunos de los contrastes más agudos entre ricos y pobres. La quinta parte más rica de la población en Brasil gana 26 veces más que la quinta parte más pobre. En Perú, el 40% más pobre de la población recibe apenas el 13% del ingreso nacional (comparado con el 21% en Marruecos, 20% en India y 23% en Indonesia).

En la región también se encuentran algunos países muy pobres con servicios sociales inadecuados. El porcentaje de la población que tiene acceso a agua potable puede llegar a ser muy bajo: en Nicaragua (54%), Bolivia (47%), Haití (41%), El Salvador (39%) y Paraguay (35%). También se registran en la región porcentajes muy bajos de población escolar en los niveles de primaria y secundaria: Bolivia (76%), Paraguay (69%) y El Salvador (69%).

América Latina es una de las partes más urbanizadas del mundo en desarrollo. El 76% de la población y dos terceras partes de la fuerza laboral viven actualmente en las ciudades, y casi una tercera parte del empleo se encuentra en el sector informal.

La proporción de mujeres en la fuerza laboral ha crecido constantemente, pasando del 18% en 1950 al 26% hoy en día. Este incremento se debe en parte a que una mayor proporción de mujeres que de hombres emigran desde las áreas rurales hacia las ciudades y los pueblos. Un gran porcentaje de hogares tiene a la cabeza a una mujer: hasta el 40% en algunas ciudades a finales de los años ochentas.

En el sector educativo, no hay muchas diferencias entre hombres y mujeres. La tasa de alfabetismo femenino es apenas un 5% más baja que la tasa de alfabetismo masculino, y hay más mujeres que hombres en la educación secundaria.

Las prioridades de desarrollo humano en América Latina difieren de las de otras regiones. Los servicios básicos siguen siendo inadecuados en algunos países, pero, en otros, muchos de los objetivos básicos de salud y educación ya se han alcanzado. Para ellos, los esfuerzos en el sector de la salud se dirigen a ampliar los estándares de atención médica a una mayor proporción de la población. La labor educativa consiste en mejorar los niveles de la educación secundaria y terciaria, con el fin específico de formar científicos y técnicos que puedan mejorar la competitividad de la región en la economía mundial.

La región no gasta mucho en aspectos militares: la proporción de gastos militares a gastos en salud y educación es inferior a una tercera parte del promedio del mundo en desarrollo. Sin embargo, sí es necesario cambiar la dirección de los recursos, que hoy en día están invertidos en empresas públicas ineficientes que benefician sobre todo a los ricos, para asignarlos a actividades más orientadas hacia el desarrollo humano.

Los Estados árabes

Durante las tres últimas décadas, los Estados árabes registraron algunos de los incrementos más altos del mundo en desarrollo en el ingreso per cápita, debido en particular a las exportaciones de petróleo.

El progreso en el campo del desarrollo humano también ha sido sustancial. Entre 1960 y 1988, la esperanza de vida pasó de 47 a 62 años; las tasas de alfabetismo, del 34% al 53% entre 1970 y 1985; y las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años se redujeron casi en las dos terceras partes. El acceso a los servicios de salud de la población de los Estados árabes es el más alto del mundo en desarrollo, y el acceso al agua potable es el segundo, después de América Latina.

A pesar de la enorme riqueza de muchas partes de esta región, existe todavía un considerable nivel de pobreza. Cerca de 40 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza y 60 millones de adultos son analfabetos.

El potencial de las mujeres en los Estados árabes aún sigue siendo menospreciado. La tradición pesa mucho en las áreas rurales y en los focos más conservadores de la región, lo cual da lugar a que las diferencias entre hombres y mujeres sean más grandes que en cualquier lugar del mundo. La tasa de alfabetismo femenino es apenas del 39%, comparada con el 66% de los hombres. Sólo el 15% de la fuerza laboral oficial está compuesto por mujeres, aunque las estadísticas no reflejan exactamente su función en la economía, particularmente en la agricultura y en el sector informal.

Es preciso que la región haga más esfuerzos para permitir que la mujer participe plenamente en la educación, la formación y el trabajo, así como en la vida pública en general.

Otra prioridad en los Estados árabes debe ser la producción de alimentos. La región depende considerablemente de las importaciones de alimentos, que ascienden a US\$100 por persona anualmente y podría subir a US\$300 hacia el año 2000. Los Estados árabes representan sólo el 5% de la población mundial, pero importan el 13% de los alimentos vendidos en los mercados internacionales (y el 20% de los cereales).

La diferencia entre los países árabes más ricos y los más pobres se ha ampliado sustancialmente en las últimas décadas, diferenciándose los productores de petróleo y el resto. Los países más pobres no reciben los ingresos del petróleo y han tenido tasas de crecimiento demográfico más altas. La diferencia del PNB per cápita fue 2:1 favoreciendo a los productores de petróleo en 1960, pero 9:1 en 1987. El PNB per cápita oscila entre US\$480 en Sudán y US\$15.770 en los Emiratos Arabes Unidos.

Los países ricos productores de petróleo tienen niveles de desarrollo humano bastante elevados. Los más altos se encuentran en Kuwait, Qatar, Bahrain y los Emiratos Arabes Unidos. No obstante, sus índices de desarrollo humano siguen estando muy rezagados respecto a sus cifras de PNB, a pesar de los rápidos cambios que se han producido en estos países durante las últimas dos o tres décadas.

Otro grupo de países árabes que tienen niveles medios de ingreso y desarrollo humano está compuesto por Túnez, Siria, Líbano y Jordania, que presentan cifras relativamente modestas de PNB per cápita pero que registran una distribución del ingreso bastante uniforme. Estos países han alcanzado niveles de desarrollo humano más altos que el promedio de la región.

En un grupo mucho más pobre se encuentran Yemen y Sudán, que presentan niveles muy bajos de ingresos y de desarrollo humano.

Muchos de los Estados árabes más pobres han suministrado mano de obra calificada y no calificada a los países ricos productores de petróleo. Egipto, Sudán, Túnez, Marruecos, Jordania, Siria, Líbano y Yemen en conjunto han enviado millones de trabajadores, y el dinero que éstos remiten de regreso a sus países de origen ha constituido una fuente importante de divisas. No obstante, esta migración se ha traducido en un agotamiento de la mano de obra de los países más pobres y en una disminución de las anteriores inversiones en capital humano.

La inestabilidad política, cuya manifestación más reciente fue la crisis del Golfo Pérsico, amenaza muchos de los logros de la región. Los gastos militares representan el 13% del PNB, una cifra más elevada que en cualquier lugar del mundo equivalente casi al doble de los gastos en salud y educación.

Africa Sub-sahariana

Los índices de desarrollo humano en Africa se han mejorado en las últimas décadas. Desde 1960, las tasas de mortalidad infantil han caído en un 37% y la esperanza de vida se ha incrementado de 40 a 52 años. El alfabetismo adulto se incrementó en las dos terceras partes entre 1970 y 1985.

Sin embargo, el crecimiento económico ha sido lento en los ochentas y la población ha estado aumentando un 3.2% anual. En consecuencia, el PNB per cápita cayó en un promedio de 2.2% anual en los últimos 10 años, pero en 1989 esta tendencia pareció invertirse, al registrarse un crecimiento positivo del PNB per cápita.

A pesar de estos cambios positivos, la mortalidad de los niños menores de cinco años sigue siendo de 178 muertes por cada 1.000 nacimientos vivos, frente a 57 en Asia Suroriental y a 72 en América Latina y el Caribe. En Angola, Guinea-Bissau, Malawi, Malí, Mozambique y Sierra Leona, una cuarta parte o más de los niños mueren antes de cumplir los cinco años.

Más de la mitad de la población no tiene acceso a los servicios públicos de salud, aunque la medicina tradicional sigue jugando un papel importante. Casi las dos terceras partes de los habitantes carecen de agua potable. Las enfermedades tropicales afectan a una alta proporción de la población: 18 millones de personas sufren de la enfermedad del sueño, y la malaria causa cientos de miles de muertes de niños jóvenes cada año. El SIDA ha devastado a muchas familias, especialmente en Africa Central y del Sur (véase Recuadro 2.6).

El desempleo es uno de los problemas más graves de la región. Se estima que en 1989 había 100 millones de desempleados —cuatro veces la cifra de 1979— y la mayoría eran mujeres y hombres jóvenes. Además, otros 10 mi-

RECUADRO 2.6

SIDA en Africa

El SIDA es un problema mundial, pero algunos países de Africa se han visto particularmente afectados por la enfermedad. Más del 1% de los habitantes del Africa Sub-Sahariana, entre los 15 y los 49 años, están infectados con el virus de inmunodeficiencia humana (HIV), que los coloca en alto riesgo de contraer el SIDA.

Los siguientes países son ejemplos de la grave situación de Africa Central y Oriental:

- Uganda. Se conocen cifras de infección para las regiones cercanas al lago Victoria, las cuales oscilan entre el 10% y el 20% de la población adulta. Hasta 1991, más del 25% de las mujeres embarazadas atendidas en los centros de salud de Kampala resultaron positivas en el exámen del HIV.
- Burundi. El 17% de las mujeres atendidas en los centros de salud resultaron positivas en el examen del HIV.
- Zambia. Los exámenes indicaron que entre el 20% y el 25% de diversos grupos en Lusaka estaban infectados con el virus.

El SIDA será una de las principales causas de muerte en estos países, principalmente entre los grupos económicamente activos.

Se requieren acciones urgentes. Una de las prioridades más importantes será la de adelantar campañas de salud pública y fomentar un cambio en los comportamientos. Las personas deben informarse sobre la enfermedad y deben saber cómo protegerse a sí mismas y a sus familias a través del uso de condones y otras precauciones.

También será necesario aumentar los presupuestos de salud, especialmente a nivel local. Las comunidades están respondiendo cada vez más a la epidemia y ya han comenzado a movilizar recursos locales. Sin embargo, también se necesita con urgencia el apoyo externo. El énfasis debe seguir siendo el de minimizar la transmisión de la enfermedad. Pero en aquellos países donde la infección está generalizada será necesario adelantar programas de asistencia comunitarios. Los gobiernos y las empresas tendrán que planear la forma de minimizar los inmensos costos sociales y económicos asociados con la epidemia.

lones de personas están subempleados. Los salarios reales han caído un 30% entre 1980 y 1989.

Muchas personas han emigrado de las áreas rurales en parte debido a que las ciudades ofrecen mejores perspectivas. Sin embargo, algunas personas también han sido expulsadas de sus tierras debido a las presiones demográficas y a la degradación del suelo. La búsqueda de trabajo en las ciudades las obligan con frecuencia a ingresar al sector informal, cada vez más importante, que por lo menos les ofrece empleo, aunque en las actividades productivas marginales y a cambio de salarios que escasamente les permiten subsistir.

Los presupuestos familiares en la región son estrechos. Las personas luchan por satisfacer sus necesidades más básicas y tienen que sacrificar aspectos tales como la escolaridad. A menudo, son las niñas las que primero se retiran de la escuela. La tasa de matrícula escolar a nivel de la primaria es de 44% para las niñas, en comparación con el 54% para los niños, y la tasa de alfabetismo femenino apenas alcanza el 34%, en comparación con el 56% para los hombres.

La falta de oportunidades de empleo en sus lugares de origen ha obligado a muchas de las personas con educación a emigrar en busca de trabajo. Los médicos originarios de Ghana que ejercen su profesión en el exterior son cuatro veces los que la ejercen en su país natal. También Nigeria ha perdido cientos de especialistas médicos que han viajado a los países industriales. Muchos profesores están abandonando la región. Esta es una pérdida grave que socava muchas de las bases para el desarrollo.

En varios países, estos problemas se han agravado por la violencia política, que incluye conflictos fronterizos, levantamientos étnicos y luchas civiles. Angola, Burundi, Etiopía, Liberia, Mozambique, Africa del Sur y Uganda son los países que más han sufrido con este flagelo. Hacia 1989, el apartheid, combinado con el malestar social y las escaramuzas militares, había dado lugar a unos seis millones de refugiados y 50 millones de personas inválidas. Incluyendo los efectos de los desastres naturales y las difíciles condiciones socioeconómicas, se agregan otros 35 millones a la población marginada.

El panorama para Africa es desolador, a menos que se hagan esfuerzos concertados nacionales e internacionales para poner al continente en un camino más positivo. El potencial existe. Africa tiene los recursos humanos y naturales necesarios para crear un futuro mucho más próspero, pero será necesaria una inversión humana considerable, así como una reestructuración importante de las políticas económicas.

Una de las tareas más importantes consiste en mejorar la posición de las mujeres. Aparte de los beneficios que esto significaría para las mujeres como tales, también se reduciría la mortalidad infantil, y luego disminuiría el

crecimiento de la población manejando los tamaños de las familias según lo desee cada una de ellas.

Muchos de los recursos ya existen en los presupuestos de los gobiernos. Muchos países africanos están gastando enormes sumas en el brazo militar, en empresas públicas ineficientes y en proyectos prestigiosos innecesarios. Pero se necesitan con urgencia estos fondos para mejorar la salud, la educación y la nutrición.

• • •

A pesar de todo el progreso en los índices de desarrollo humano, es mucho lo que queda por hacer. En casi todos los países, desde el menos desarrollado hasta el país industrializado con mayores ingresos, aún falta satisfacer muchas necesidades básicas del desarrollo humano en los campos de la nutrición, la salud, la educación, la vivienda y otros más.

Satisfacer las necesidades básicas de los individuos es importante. Pero el *desarrollo* de las personas reviste el mismo grado de importancia. Si las personas son saludables, tienen confianza en sí mismas y están capacitadas estarán en una posición mucho mejor para convivir con un medio ambiente rápidamente cambiante y responder a las exigencias tecnológicas y competitivas del mercado internacional. El énfasis puesto sobre la satisfacción de las necesidades prioritarias de los individuos refleja el enfoque participativo que este Informe le ha dado al desarrollo. No puede existir el desarrollo humano si las personas no están vivas, saludables y capacitadas y si no son capaces de llevar una vida decente. Estos son los puntos esenciales que deben asegurarse si se pretende que las personas se hagan cargo de su propio desarrollo, que creen sus propias oportunidades económicas, sociales y políticas.

En el siguiente capítulo se analizan las medidas de política que podrían adoptarse con miras a lograr este objetivo: orientar el gasto público hacia el desarrollo humano.

CAPITULO 3

Financiación del desarrollo humano

El reto del desarrollo humano para los años noventas es enorme. Millones de personas en los países en desarrollo y en los países industriales carecen de los elementos más básicos para llevar una vida decente y satisfactoria, tales como alimentos, agua potable, educación, atención médica, vivienda adecuada y un medio ambiente limpio.

Complementariedad entre el gasto privado y el gasto público

Uno de los principales obstáculos al desarrollo humano lo constituye el nivel bajo de ingresos, puesto que significa que las personas simplemente no tienen los medios para adquirir los productos básicos que necesitan. Además, en muchos casos los gobiernos tampoco les ofrecen todo el apoyo que deberían a través de los servicios de salud, de educación y de otro tipo.

Las necesidades de las personas se derivan en su mayoría de los esfuerzos individuales o familiares, de lo que ganan o de lo que cultivan o hacen para sí mismas. Ese constituye su ingreso primario (a diferencia del ingreso secundario que reciben en especie del gobierno). El nivel del ingreso primario determina la cantidad de alimentos u otros artículos esenciales que un hogar puede adquirir. La mejor estrategia para el desarrollo humano consiste en incrementar los ingresos primarios en una sociedad, liberando las energías creativas de sus miembros, sus recursos y sus capacidades, y garantizando que tales ingresos beneficien a la mayoría de la población.

Con el fin de asegurar la generación y una mejor distribución de los ingresos primarios, será necesaria una firme acción respaldada en políticas sólidas. El crecimiento económico sostenido y más equitativo permite que los hogares adquieran una mejor capacidad para satisfacer sus necesidades, como se desprende de la experiencia de las nuevas economías industrializadas de Asia Oriental. Sin embargo, si los gobiernos mantienen patrones injustos de distribución de la tierra o no le dedican esfuerzos a la promoción de oportunidades de empleo, los habitantes seguirán siendo pobres y el esfuerzo de desarrollo del país se verá obstaculizado.

Naturalmente, los gobiernos retiran una parte de este ingreso primario en forma de impuestos. A cambio de ello, se espera que los gobiernos

garanticen la seguridad personal y nacional y entreguen una infraestructura física (como carreteras y electricidad), así como una infraestructura social y servicios sociales (como centros de salud, escuelas y subsidios alimenticios). Los servicios prestados por el gobierno pueden ayudar a compensar los escasos ingresos primarios de los más pobres. Entre un país y otro pueden existir grandes diferencias en las sumas de dinero recaudadas en impuestos y en la forma en que tales sumas se invierten. En este capítulo se exploran las oportunidades para la financiación pública del desarrollo humano. Se analiza de cerca la proporción del ingreso de cada país que se gasta a través del presupuesto gubernamental en las áreas de prioridad social.

Sin embargo, antes de analizar los patrones y la eficiencia del gasto público en proyectos sociales en los países en desarrollo, es necesario enfocar desde una perspectiva más amplia la función del Estado.

Entre las diversas funciones que tiene un Estado en relación con el desarrollo humano, la primera es la responsabilidad de estimular la creación de empleos productivos, remunerativos y satisfactorios, incluyendo el auto-empleo. Un empleo no sólo produce ingresos y se traduce en bienes y servicios; también compromete a las personas en las actividades de la comunidad, haciendo de ellas agentes del cambio.

Este objetivo puede alcanzarse a través de políticas macroeconómicas acertadas. El tipo de cambio, por ejemplo, no debe sobrevalorarse, y no deben imponerse restricciones comerciales que afecten las exportaciones que requieren un uso intensivo de mano de obra. La inflación debe controlarse y las tasas de interés no deben conducir al racionamiento del crédito que excluye a los pequeños prestatarios. De igual modo, la distribución de los activos de un país no debe discriminar a los pequeños empresarios y sus trabajadores, ya que esto neutraliza las iniciativas y empeora la pobreza.

No obstante, incluso las mejores políticas macroeconómicas pueden fracasar si no se complementan con *mesopolíticas* eficaces, es decir políticas que establecen un vínculo entre el nivel macro y el nivel micro y que se refieren directamente a la vida de las personas. Entre estas mesopolíticas, las más importantes tienen que ver con el nivel y la estructura de las inversiones gubernamentales en proyectos sociales y con el diseño de las medidas y programas dentro del marco de dichas inversiones (véanse estudios de países al final de este Capítulo).

Para que el Estado desempeñe el mejor papel productivo debería:

- *Permitir el funcionamiento adecuado de los mercados.* No se debe ahogar a las pequeñas empresas con reglamentaciones excesivas, pero éstas deben existir para asegurar la competencia.
- *Corregir los defectos del mercado.* Es necesario restringir actividades que produzcan contaminación ambiental o congestión del tráfico, así como

algunos tipos de especulaciones cambiarias o el consumo de bienes como el cigarrillo, las drogas o la gasolina. Por el contrario, el Estado debe subsidiar las actividades que desea estimular, tales como el transporte público.

- *Crear una infraestructura física.* El Estado debe garantizar una infraestructura de carreteras, vías férreas, puertos, estaciones de generación de energía y telecomunicaciones. En muchos casos, el Estado tiene la capacidad de crear él mismo esta infraestructura, pero las políticas deben promover la inversión privada en los casos en que la empresa privada puede ser eficiente en la creación de esta infraestructura.
- *Mantener los bienes públicos importantes.* Entre éstos se incluyen un marco legal, los parques públicos y la defensa y la seguridad de la nación.
- *Garantizar que las personas sean el centro del desarrollo.* El Estado debe invertir en la formación de las capacidades humanas, movilizar y utilizar el potencial productivo y creativo de las personas y poner los beneficios de la seguridad social al alcance de quienes no tienen la capacidad de ayudarse a sí mismos, especialmente de los desempleados, la tercera edad y los inválidos o incapacitados.

Sobre este último punto trata el presente capítulo, especialmente acerca de la forma como el gasto público responde a las actuales inversiones en las necesidades prioritarias de las personas, que son inversiones para desarrollar las capacidades humanas.

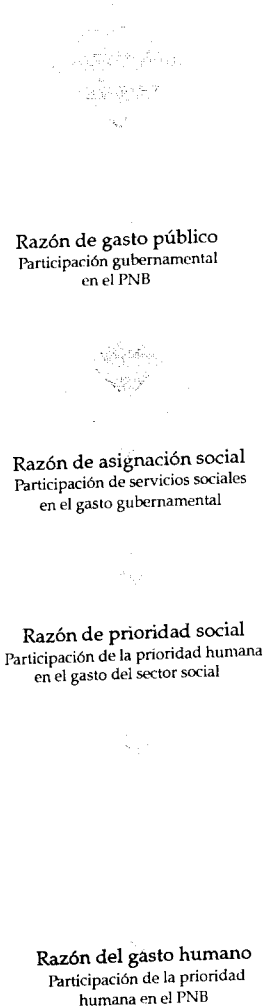
Análisis del gasto público

Para analizar la forma en que el gasto público en proyectos de desarrollo humano podría diseñarse y controlarse, este Informe sugiere el uso de cuatro índices (véanse Gráficos 3.1 y 3.2):

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

El índice de gastos en proyectos de desarrollo humano es el producto de los tres primeros índices. Constituye una poderosa herramienta operacional de que disponen los diseñadores de políticas para ver claramente las opciones disponibles y los desequilibrios existentes cuando desean reestructurar sus presupuestos.

GRAFICO 3.1
LAS CUATRO RAZONES



La razón del gasto humano es el producto de tres razones:

E/Y = Gasto público como una proporción del ingreso nacional

S/E = La proporción del gasto público destinada al sector social-razón de asignación social

P/S = La proporción del gasto en los sectores sociales destinada a las prioridades de desarrollo humano-razón de prioridad social

En otros términos, la razón del gasto humano es:
 $E/Y \times S/E \times P/S$

Si el gasto público es de antemano elevado (como en muchos países en desarrollo) pero el índice de asignación social es bajo (como en Tanzania), será necesario reevaluar el presupuesto para determinar las áreas de gasto en las cuales es posible lograr una reducción (véase Gráfico 3.2). Algunas de ellas son el gasto militar, el servicio de la deuda y las empresas públicas que arrojan pérdidas.

Si los dos primeros índices son elevados pero su impacto sobre el desarrollo humano, de acuerdo con los indicadores de desarrollo humano, es bajo (como en Pakistán), el índice de prioridad social debe elevarse. Esto, en los países más pobres, implica el establecimiento de un mejor equilibrio entre los costosos hospitales curativos y los servicios de atención médica primaria preventiva, entre las universidades y las escuelas primarias, y entre los programas para las ciudades y para las áreas rurales, donde vive la mayoría de los pobres.

Los índices de gastos en proyectos de desarrollo humano calculados para 25 países que abarcan el 74% de la población del mundo en desarrollo, presentan algunos patrones interesantes (véase Tabla 3.1). Ilustran la forma en que sería posible llegar a niveles similares de gastos en áreas de prioridad social pero desde direcciones muy diferentes.

Pakistán e Indonesia registran un índice de gastos en proyectos de desarrollo humano bastante bajo, a pesar de tener niveles globales razo-

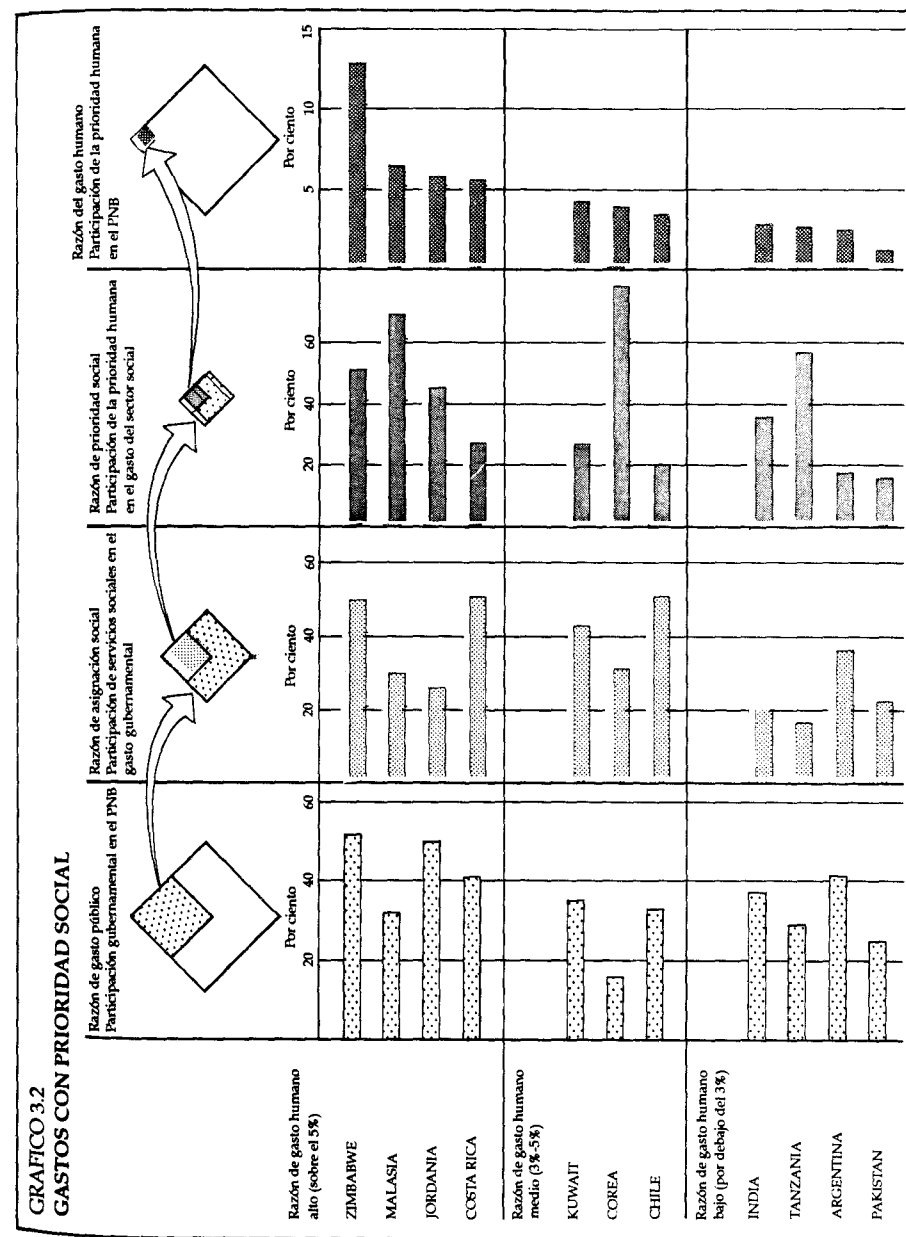


TABLA 3.1
Análisis del gasto público en el sector social, 1988

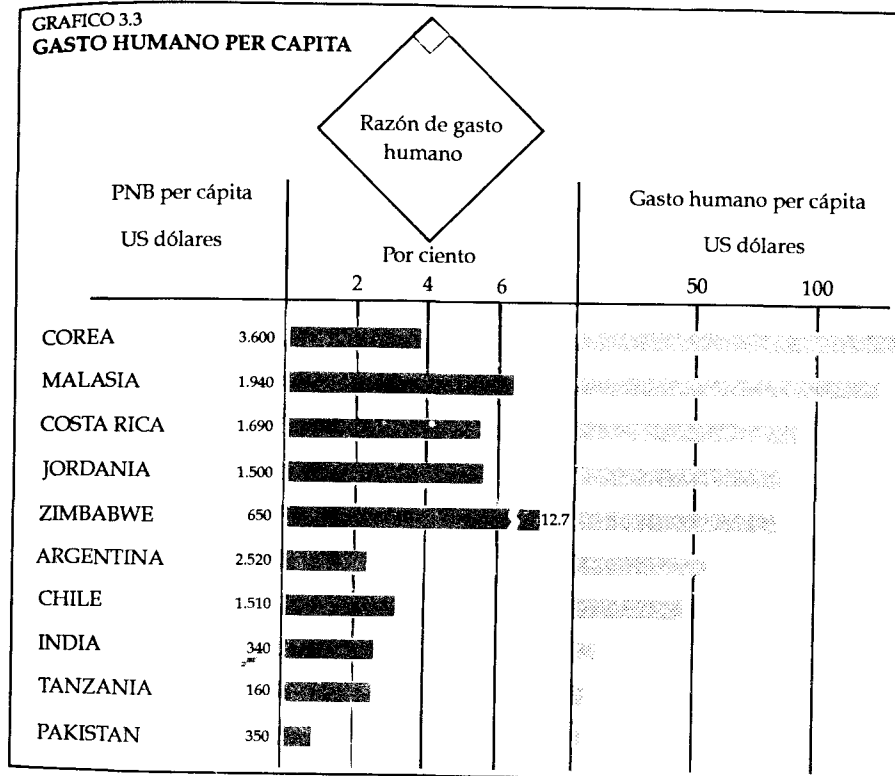
	Razón del gasto humano (columnas 2x3x4) (%) (1)	Razón del gasto público (%) (2)	Razón de asignación social (%) (3)	Razón de prioridad social (%) (4)
Niveles altos de gasto humano - por encima del 5%				
Zimbabwé	12.7	52	49	50
Botswana	7.7	51	37	41
Malasia	6.3	32	29	68
Marruecos	6.3	29	42	52
Jordania	5.5	50	25	44
Costa Rica	5.4	41	50	26
Niveles medios de gasto humano - 3% y 5%				
Singapur	4.3	35	35	35
Brasil	4.2	34	32	38
Kuwait	4.0	36	42	26
Corea	3.7	16	30	77
Mauricio	3.1	27	40	29
Chile	3.1	33	50	19
Niveles bajos de gasto humano - por debajo de 3%				
India	2.5	37	20	34
Tailandia	2.5	16	37	42
Sri Lanka	2.5	31	43	18
Filipinas	2.4	21	22	53
Tanzania	2.4	29	15	55
Argentina	2.3	41	35	16
Nigeria	2.2	29	20	38
Colombia	2.1	15	40	36
China	2.1	19	24	46
Sierra Leona	1.6	13	39	31
Bangladesh	1.2	12	24	42
Pakistán	0.8	25	21	14
Indonesia	0.6	25	13	18
Valores relativos	2.9	28	28	38

Nota: La razón de prioridad social es el gasto en atención de salud primaria y educación básica como un porcentaje del gasto total en el sector social.

nables de gasto público. Esto se debe a que sus índices de asignación social y de prioridad social son bajos. Por otro lado, la República de Corea ha asignado una gran parte de su presupuesto público relativamente reducido a las áreas de prioridad social y, por lo tanto, arroja un índice mucho mejor de gastos en proyectos de desarrollo humano.

Incluso los países que tienen un índice alto de gastos en proyectos de desarrollo humano (como Jordania) presentan elevados índices del gasto público, mientras que otros (incluidos Malasia y Marruecos) tienen índices de prioridad social especialmente elevados.

Más importante que el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano es probablemente el gasto en desarrollo humano por persona en términos absolutos (véanse Gráfico 3.3 y Tabla 3.2). Esta medida permite analizar el índice desde una perspectiva adecuada. Por ejemplo, la Repú-



blica de Corea y Malasia invierten sumas similares en áreas de prioridad social por persona (US\$128), pero el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano de Malasia es el doble del de la República de Corea, porque el PNB per cápita de esta última es dos veces el de Malasia. Así mismo, el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano de Kuwait es la mitad del de Botswana, aunque el gasto absoluto por persona de Kuwait es casi siete veces el de Botswana.

De todo esto se deducen varias conclusiones importantes para el establecimiento de políticas:

- El índice de gastos en proyectos de desarrollo humano tendría que ser por lo menos del 5% si un país desea mejorar sus condiciones de desarrollo humano.
- Para lograr esta meta hay varios caminos posibles, eficientes e ineficientes. Una opción eficiente es la de mantener en un nivel moderado el índice del gasto público (alrededor del 25%), asignar gran parte del mismo a los sectores sociales (más del 40%) y concentrarse en las áreas de prioridad social (asignándoles más del 50%). Una opción ineficiente es

TABLA 3.2
Gasto humano per cápita, 1988

	Gasto humano per cápita (US\$)	Razón de gasto humano (%)	PNB per cápita (US\$)
Kuwait	536	4.0	13.400
Singapur	390	4.3	9.070
Corea	133	3.7	3.600
Malasia	123	6.3	1.940
Costa Rica	92	5.4	1.690
Brasil	90	4.2	2.160
Jordania	83	5.5	1.500
Zimbabwe	83	12.7	650
Botswana	77	7.7	1.010
Argentina	57	2.3	2.520
Mauricio	56	3.1	1.800
Marruecos	52	6.3	830
Chile	46	3.1	1.510
Colombia	25	2.1	1.180
Tailandia	25	2.5	1.000
Filipinas	15	2.4	630
Sri Lanka	10	2.5	420
India	9	2.5	340
China	7	2.1	330
Nigeria	6	2.2	290
Sierra Leona	5	1.6	300
Tanzania	4	2.4	160
Pakistán	3	0.8	350
Indonesia	3	0.6	440
Bangladesh	2	1.2	170
Valores relativos	17	2.9	570

la de asignar gran parte del ingreso nacional al sector público, deprimir la inversión y la iniciativa privadas y restringir el crecimiento económico y la expansión de los recursos que podrían financiar el desarrollo humano. En algunos casos es posible reducir el total del gasto público (lo que podría estimular más la inversión privada) para que el gobierno pueda invertir más en proyectos de desarrollo humano.

- Las intervenciones presupuestarias no tienen que ser extensivas si el crecimiento del PNB es rápido y equitativo, o si el sector privado y las organizaciones no gubernamentales trabajan activamente en el campo de los servicios sociales. Incluso cuando la financiación de los proyectos es pública, su puesta en práctica puede ser privada. Muchos gobiernos han encontrado que el sector privado y las ONG pueden ser más eficientes en la prestación de los servicios sociales y han comenzado a canalizar los fondos públicos a través de ellos.
- La peor situación es cuando el gasto gubernamental es elevado y hay pocas prioridades sociales. Si el 25% o más del ingreso nacional se canaliza a través del presupuesto gubernamental, pero menos del 1% del

PNB se asigna a proyectos de prioridad humana (como en Pakistán e Indonesia), la situación es la peor de todas. El sector público es enorme, pero la mayoría de la población no se beneficia del gasto público en proyectos sociales.

- Varios países han superado la etapa de las prioridades básicas. Mauricio, Singapur, la República de Corea y Chile tienen un índice moderado de gastos en proyectos de desarrollo humano si sólo se consideran las prioridades básicas, pero ya han logrado altos niveles de desarrollo humano y, por lo tanto, pueden fijarse el objetivo de alcanzar niveles más altos de servicios sociales.

El índice de gastos en proyectos de desarrollo humano debería convertirse en una de las principales guías para la determinación de políticas del gasto público. Cuando los recursos son escasos, debe prestarse mayor atención a la asignación de prioridades y a la eficiencia del gasto. No obstante, es un error confundir la exigencia de una mayor eficiencia con la indiferencia hacia la movilización de recursos adicionales. El mejor argumento para que se asignen más recursos al desarrollo humano consiste en invertir bien los recursos existentes.

En las siguientes secciones se analizan en detalle los diferentes componentes del índice de gastos en proyectos de desarrollo humano.

Índice del gasto público

Un índice elevado del gasto público no es ni una virtud ni una necesidad. Las políticas públicas y el gasto público deben facilitar, estimular y complementar el gasto privado para asegurar que se satisfagan las necesidades del desarrollo humano. Si un gobierno ha de permitir un gasto suficiente en áreas de prioridad, es deseable que el índice del gasto público sea del orden 20-25%. El gasto público en 1988 en una serie de países osciló entre el 52% en Zimbabwe y el 12% en Bangladesh.

En los pocos países que disponen de datos confiables —como Argentina, India y Filipinas (véase Tabla 3.3)—, el gasto privado con frecuencia excede el gasto público. Un estudio sobre la financiación privada de los servicios de salud demostró que la importancia relativa del sector privado no se correlaciona con el PNB de un país; tanto los países ricos como los pobres pueden tener una alta participación del sector privado. En 11 de los 15 países africanos incluidos en el estudio, los gastos en el sector privado fueron superiores a los de todos los niveles gubernamentales (véase Tabla 3.4).

Sin embargo, se plantean las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los objetivos del gasto público? ¿Quién se beneficia del gasto público? ¿Estimula o desestimula el gasto público la iniciativa privada? ¿Desplaza el gasto público la iniciativa privada? Muchos países en desarrollo gastan una cuar-

TABLA 3.3
Gasto del sector privado en el sector social como % del total, 1988

Filipinas	69
India	64
Argentina	55
Mauricio	54
Ghana	53
Costa Rica	28
Jordania	26

TABLA 3.4
Gasto total en salud en Africa

País	Año	Participación gubernamental (%)			Participación del sector privado (%)			
		Asistencia central y externa	Local	Total	ONG	Moderna	Tradicional	Total
Botswana	1979	62.8	10.5	73.3	7.6	11.8	7.3	26.7
Burkina Faso	1981	72.6	1.9	74.5				25.5
Burundi	1986			70.5	7.2	22.3		29.5
Rep. Centroafricana	1986			41.2				58.8
Etiopía	1986			35.6	1.7	53.7	9.0	64.4
Kenia	1984	43.3	5.6	48.9	7.2		44.0	51.2
Lesotho	1986			40.6	7.5	51.9		59.4
Madagascar	1985	44.8	0.8	45.6	4.1	35.5	14.8	54.4
Malí	1985			42.4		18.8	38.8	57.6
Ruanda	1982			46.5	29.1		24.4	53.5
Somalia	1982			49.2				50.8
Swazilandia	1984			32.4	12.0	17.6	38.0	67.6
Uganda	1982	15.2	4.5	19.7	4.4	22.9	53.0	80.3
Zambia	1981	43.0	0.8	43.8	7.1	33.1	16.0	56.2
Zimbabwe	1987	53.0	8.8	61.8	4.3	33.9		38.2

ta parte o más del ingreso nacional a través del presupuesto gubernamental, pero una proporción muy baja se asigna a proyectos de prioridad humana –menos del 3% del ingreso nacional.

Los impuestos constituyen la fuente principal de financiación del gasto público. Naturalmente, las posibilidades de conseguir ingresos tributarios varían de un país a otro en función, entre otras cosas, de la estructura de la economía, del nivel de desarrollo y de la capacidad institucional.

El gasto de un gobierno puede superar sus ingresos (como sucede con frecuencia), pero esa "financiación deficitaria" puede conducir a una economía muy inestable. Un ejemplo extremo es el de Bolivia en los ochentas: su déficit alcanzó el 28% del PNB, dando paso a la hiperinflación y a una seria crisis económica. Por lo tanto, cada país debería fijarse el objetivo de equilibrar su presupuesto y de conseguir los ingresos tributarios necesarios para tal fin.

En los países en desarrollo, los impuestos se obtienen por lo general a partir de tres fuentes principales: impuestos directos (sobre los ingresos personales o sobre las sociedades), impuestos indirectos (por lo general sobre las ventas) e impuestos sobre el comercio exterior.

- Los impuestos sobre los ingresos personales son relativamente insignificantes en los países en desarrollo, donde por lo general ascienden en promedio al 10% del total de ingresos tributarios (en comparación con el 30% en los países industriales). Esto se debe principalmente a que son pocas las personas que devengan salarios en el sector formal, pero también a las altas tasas de exenciones tributarias, así como a las prácticas generalizadas de evasión. En Bangladesh, sólo el 0.5% de la población cabe en la categoría de los contribuyentes del impuesto sobre la renta personal.
- El impuesto sobre las sociedades es más importante y, por lo general, representa cerca del 17% del ingreso total. Esta cifra con frecuencia supera el 25% en países que exportan petróleo o minerales, y en algunos casos alcanza el 50%, como en el Congo, Indonesia, Omán, Venezuela y Trinidad y Tobago.
- Los impuestos indirectos, que se cobran principalmente sobre las ventas, son la principal fuente de ingresos tributarios en muchos países en desarrollo, donde representan cerca del 28% en promedio del ingreso tributario total, y en algunos casos –como en Costa de Marfil, Mauricio y Marruecos– representan más del 75%.
- Los impuestos sobre el comercio exterior –aranceles de importación y exportación– ascienden por lo general al 25% del ingreso total. Los aranceles de importación son la fuente más importante de ingresos en los países en desarrollo, en particular en Africa, Asia del Sur y los Estados árabes.

Otras formas de imposición tributaria menos generalizada, tales como las contribuciones a la seguridad social, son significativas en algunos países de América Latina (representan cerca del 27% del ingreso en Uruguay), pero son prácticamente inexistentes en muchas otras partes del mundo. Los impuestos sobre la riqueza son aún menos corrientes, aunque existen en Nepal, Singapur, El Salvador y Jamaica.

El nivel de imposición determina en gran parte las posibilidades del gasto gubernamental. Sin embargo, también es importante el diseño del sistema tributario puesto que éste tiene implicaciones en la equidad y eficiencia de la economía.

Los impuestos directos tienden a ser progresivos, puesto que los ricos pagan un porcentaje más alto de sus ingresos que los pobres. Pero los impuestos indirectos pueden tener diferentes efectos distributivos, dependiendo de su diseño. Si se aplican a los bienes básicos, pueden ser regresivos, puesto que todo aquel que compra un pan paga el mismo impuesto, y de este modo el impuesto representa una proporción más alta del ingreso de una persona pobre. En Tanzania, por ejemplo, la imposición indirecta es regresiva porque se aplica a productos básicos como el azúcar. No obstante, en la mayoría de los países en desarrollo los alimentos y otros artículos básicos suelen estar exentos, de tal modo que los pobres pagan menos impuestos sobre las ventas que aquellas personas que compran productos de lujo.

El "coeficiente de ingresos" de cualquier país es el ingreso total del gobierno derivado de todas las fuentes, expresado como porcentaje del PNB (véase Tabla 3.5). Si un gobierno desea invertir más en proyectos de desarrollo humano (sin desequilibrar su presupuesto) tendrá que elevar su coeficiente de ingresos o reasignar ingresos de otros rubros del presupuesto al sector social. La posibilidad de optar por la primera o la segunda opción varía considerablemente de un país a otro, pero pueden formularse algunas observaciones generales.

- *Administración.* En la mayoría de los países en desarrollo, los sistemas tributarios son complejos e inestables. Podrían obtenerse muchos más ingresos simplificando los procedimientos, recolectando toda la información requerida y haciendo efectiva la recaudación. Los sistemas existentes podrían racionalizarse reduciendo el número de exenciones, ampliando la base tributaria y quizás disminuyendo las tasas tributarias, y esto podría traducirse en un incremento de los ingresos totales. Brasil, después de las reformas que introdujo en 1988 para reducir las rebajas de impuestos y declarar un impuesto modesto sobre la riqueza, logró incrementar su coeficiente tributario en cuatro puntos porcentuales. Así mismo, Ghana incrementó su coeficiente tributario del 5% en

TABLA 3.5
Ingreso total como % del PNB, 1988

<i>Indices altos</i>	
Botswana	74.1
Gabón	47.1
Nicaragua	40.7
Omán	35.9
Brasil	34.4
Egipto	34.3
Túnez	33.2
Zimbabwe	32.0
Panamá	31.9
Chile	31.7
<i>Indices bajos</i>	
Haití	10.8
Paraguay	10.6
El Salvador	10.5
Guatemala	10.3
Nepal	10.3
Perú	9.0
Bangladesh	8.6
Uganda	8.2
Sierra Leona	7.3

Nota: Únicamente ingreso central.

- 1983 a cerca del 14% en 1989, a través de una serie de reformas tributarias tendientes a mejorar la eficiencia y la equidad.
- *Control tributario.* Este punto se refiere al establecimiento de formas más sencillas desde el punto administrativo para la recaudación de los impuestos. Las oportunidades para la imposición tributaria suelen ser muy limitadas en economías netamente agrícolas, o en los casos en que la producción se orienta a la subsistencia o proviene de empresas pequeñas. Los impuestos sobre las exportaciones de minerales, como los que existen en Botswana sobre la producción de diamante, por lo general son más prometedores. En efecto, los países que registran los coeficientes tributarios más altos tienden a ser aquellos donde la minería representa una gran parte del PNB. Un estudio reciente demostró que los países donde los coeficientes tributarios estaban disminuyendo eran aquellos que derivaban sus ingresos tributarios de los impuestos indirectos principalmente.
 - *Ingresos.* No existe necesariamente una correlación entre la riqueza de un país y sus esfuerzos por recaudar impuestos. Colombia es mucho más rico que India, por ejemplo, pero tiene casi el mismo coeficiente tributario. Mientras Bolivia y Zimbabwe presentan niveles similares de

PNB per cápita, sus coeficientes tributarios son muy diferentes. Estos ejemplos indican que existe un potencial inexplorado para la consecución de recursos públicos.

- *Crecimiento económico.* Sin embargo, lo más importante es que la economía esté en expansión. El crecimiento económico facilita el logro de coeficientes de ingresos más altos, como fue el caso en los ochentas en Botswana, Burkina Faso, Colombia, Indonesia, la República de Corea y Sierra Leona.

Burkina Faso, por ejemplo, es un país pobre, con pocos minerales y una escasa actividad industrial. No obstante, logró incrementar su coeficiente tributario al mismo tiempo que redujo la inflación a niveles muy bajos.

Colombia ha logrado un crecimiento económico durante el proceso de ajuste de su economía. También ha registrado un incremento en su coeficiente tributario y en su índice de gasto público. El sistema tributario de Colombia es progresivo y se basa en impuestos sobre la renta y el patrimonio y en impuestos sobre el valor agregado que no se cobra sobre los productos básicos.

Sin embargo, el vínculo entre el crecimiento económico y los impuestos es complejo. Malasia y Marruecos recaudaron relativamente menos impuestos en los ochentas, pero sus economías crecieron. No obstante, precisamente este hecho pudo haber sido fundamental para estimular el crecimiento, aumentar el gasto privado y reducir (o por lo menos mantener en un nivel constante) la necesidad del gasto público.

Índice de asignación social

Los gobiernos también difieren considerablemente en la cantidad del gasto público que se asigna a áreas sociales como la nutrición, la salud y la educación. Se encuentran grandes diferencias en los índices de asignación social -desde el 13% en Indonesia hasta el 50% en Costa Rica y Chile-. Infortunadamente, no existen datos sobre el gasto gubernamental total en muchos países, y por lo tanto no se han podido calcular estos índices para ellos.

En algunos países, el índice de asignación social se refiere únicamente al gasto del gobierno central. Las autoridades locales o regionales también contribuyen al gasto en proyectos sociales, y pueden representar una proporción significativa en los gobiernos federales como el de India, donde el 85% del gasto en educación y salud proviene de los gobiernos provinciales o locales. Igualmente, cerca del 18% de los gastos en salud en el Brasil provienen de los gobiernos estatales o locales. Sin embargo, una vez más no se tienen datos sobre el gasto local en muchos países, lo cual explica que las cifras aquí presentadas sobre el gasto social sean incompletas en algunos

casos. Si existieran presupuestos consolidados para el sector social en todos los países, podrían efectuarse comparaciones internacionales más válidas.

El "gasto social" incluye los gastos en educación, salud, bienestar, seguridad social, agua, servicios sanitarios, vivienda y otros servicios. En muchos países, en particular en el África Sub-sahariana y en Asia del Sur, la educación y la salud son los principales rubros del gasto social. En América Latina (en Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo), los pagos de la seguridad social son mucho más significativos. El gasto público asignado al sector social es del 40% en los países donde el gasto social es elevado, y del 20% o menos en los países donde el gasto social es más bajo (véase Tabla 3.6).

TABLA 3.6

Razón de asignación social, 1988

<i>Gastos sociales altos más del 40%</i>	
Costa Rica	50
Chile	50
Zimbabwe	49
Sri Lanka	43
Kuwait	42
Marruecos	42
<i>Gastos sociales bajos 20% o menos</i>	
India	20
Nigeria	20
Tanzania	15
Indonesia	13

Un índice de asignación social elevado no garantiza un buen desempeño del desarrollo humano pero sí constituye una contribución importante. Algunos países en desarrollo tienen índices de asignación social y de prioridad social elevados, y también han alcanzado altos niveles de desarrollo humano. Casi todos comienzan con elevados índices del gasto público, equivalentes a la tercera parte o más del PNB. Pero muchos de estos países podrían encontrar la forma de reducir el tamaño del sector público y aún así mantener, o incluso aumentar, su gasto en proyectos de desarrollo humano.

La tendencia en el área del gasto social en los países en desarrollo durante los últimos años es preocupante. En muchos países, el gasto real per cápita ha disminuido (véase Tabla 3.7). En cinco de los siete países de América Latina incluidos en la tabla, el gasto fue inferior durante 1985-87 que durante 1979-81. En la mitad de los países africanos se registraron dismi-

TABLA 3.7
Crecimiento económico y gasto social

	Cambio porcentual entre 1973-75 y 1979-81		Cambio porcentual entre 1979-81 y 1985-87	
	Gastos en educación y salud	PNB per cápita	Gastos en educación y salud	PNB per cápita
<i>América Latina</i>				
Barbados	24.6	23.3	5.2	1.4
Chile	22.8	32.8	-12.5	-7.5
Costa Rica	127.4	13.0	-32.5	-9.8
México	53.8	21.9	-21.3	-6.6
Panamá	5.1	14.8	19.5	4.2
Uruguay	-4.6	28.3	-24.2	-13.2
Venezuela	14.1	-0.8	-20.5	-16.8
<i>Estados árabes</i>				
Bahrain	20.7	17.8	36.5	-9.6
Egipto	7.4	41.8	5.9	-9.4
Kuwait	-17.4	-32.0	22.7	-42.9
Omán	67.7	75.9	235.8	53.2
Siria	4.8	29.8	7.0	-13.7
Túnez	25.2	30.1	6.4	8.1
Yemen	712.4	30.8	36.0	15.9
<i>Asia</i>				
India	8.9	9.6	72.6	22.3
Indonesia	102.3	38.7	32.4	11.6
Irán	31.6	-23.2	-23.3	-0.3
Corea	95.2	45.1	47.7	43.7
Malasia	28.1	31.1	26.7	12.7
Myanmar	-0.2	22.0	41.7	16.5
Nepal	45.8	4.4	58.9	5.3
Pakistán	119.9	16.2	22.2	24.2
Singapur	65.9	47.3	84.6	30.4
Sri Lanka	20.5	21.2	14.7	21.0
Tailandia	68.8	30.0	38.1	21.0
<i>Africa</i>				
Burkina Faso	34.7	15.1	10.4	10.9
Etiopía	-18.2	-20.5	..	..
Liberia	16.2	-17.1	-14.0	-22.3
Mauricio	87.6	23.6	-16.9	5.4
Tanzania	0.2	-2.9	-52.6	-12.1
Zimbabwe	..	..	53.4	3.4

nuciones similares, en particular en Tanzania, donde el gasto social se redujo en la mitad durante los ochentas.

Los países asiáticos y los Estados árabes -debido probablemente al crecimiento económico- lograron incrementar el gasto social durante los ochentas, aunque en la mayoría de los casos la tasa de incremento fue inferior a la que registraron durante los setentas.

Incremento del índice de asignación social

La financiación del desarrollo humano implica por lo general la desviación de recursos desde otras áreas del gasto gubernamental.

Sin embargo, la reestructuración de los presupuestos puede ser una tarea difícil. Cada gobierno tiene compromisos vigentes que debe cumplir y opera bajo presiones políticas. Aún así, es fácil exagerar estas restricciones y estimular actitudes pasivas que conducen a patrones de gastos altamente indeseables. Los cambios importantes obtenidos en algunos países indican lo que es posible lograr.

Las restricciones tienden a ser menos numerosas cuando el gasto gubernamental empieza a aumentar y cuando los montos de la ayuda pueden orientarse hacia nuevas direcciones. También es importante la escala de tiempo: la flexibilidad a mediano y a largo plazo es mucho mayor debido a la existencia de un número menor de compromisos contractuales.

El desarrollo humano y el crecimiento económico pueden ser promovidos conjuntamente. El gasto en proyectos económicos -incluyendo proyectos de infraestructura como las carreteras y las telecomunicaciones- es muy importante para el desarrollo global. Por lo tanto, para incrementar el gasto social no deben tomarse recursos del sector económico. Es posible que en este sector existan algunas posibilidades de ahorro, pero los recortes generalizados en el sector económico podrían socavar el potencial para el crecimiento.

Sin duda existen otros sectores del gasto público donde es posible lograr economías. La defensa es uno de los elementos más amplios de esta categoría y un primer candidato para los recortes. En muchos países pobres, el gasto militar representa actualmente dos o tres veces más el gasto en educación y salud.

Además del gasto en defensa, el cual se analizará en el capítulo seis, las otras áreas que tienen un gran potencial para liberar fondos hacia usos más productivos son las siguientes:

- Deuda externa
- Deuda interna
- Vigilancia interna
- Pérdidas de las empresas públicas

REEMBOLSOS DE LA DEUDA EXTERNA. La carga de la deuda y la inversión de las transferencias netas de recursos a los países en desarrollo constituyen obstáculos fundamentales al desarrollo humano. Las cifras más recientes sobre los reembolsos de deuda externa (1989) indican un total de US\$171.000 millones. Esta suma representa una parte de los recursos de los países en desarrollo mucho más grande que la representada por los gastos militares. A finales de 1990, los países latinoamericanos altamente endeudados tenían más de US\$423.000 millones en préstamos pendientes a largo plazo, y utilizaron cerca del 5% del PIB (o el 24% de los ingresos por exportación) para asegurar el servicio de la deuda (aun así, esta suma no cubrió todos los intereses adeudados). Aunque la deuda total de los países africanos es mucho menor (US\$70.000 millones, menos de la deuda externa de México), la carga relativa de la deuda es aún más severa. La deuda total de los países africanos de bajos ingresos es cinco veces su ingreso anual por exportaciones. En 10 de estos países, la deuda es 10 veces superior al ingreso, y el servicio de la deuda representa en promedio el 80% de sus exportaciones.

La deuda de los países en desarrollo se duplicó durante la última década. En todos ellos el crecimiento económico se redujo y las tasas de interés alcanzaron niveles históricamente elevados. El problema fue particularmente severo para los países dependientes de los productos básicos. Las relaciones de intercambio se empeoraron y su incapacidad para aumentar los ingresos por exportaciones agravó aún más la carga de la deuda. No tuvieron éxito sus intentos por obtener superávit comerciales para enfrentar los incrementos súbitos en las obligaciones de la deuda y la oferta creciente de bienes de precios inelásticos condujo a la caída de los precios. Los esfuerzos continuos por realizar ajustes no produjeron los resultados esperados.

La mayoría de la deuda externa en los países en desarrollo está a cargo de los gobiernos, bien sea porque el sector público contrató el préstamo inicial o porque garantizó obligaciones privadas. Las transferencias netas de recursos negativos derivadas de las elevadas obligaciones de deuda y el fracaso del crédito voluntario significaron una severa restricción de recursos para el gasto público, lo que se tradujo en una inhibición de las políticas para la reestructuración, la inversión y el crecimiento. Los intentos por mantener el servicio de la deuda a pesar del deterioro de los términos de intercambio ocasionó deflación fiscal y devaluación. En Filipinas, el porcentaje del gasto gubernamental destinado al servicio de la deuda se incrementó de cerca del 2% en 1975 al 36% en 1988, cuando los servicios sociales representaban el 22% del presupuesto total. En Kenia, el servicio de la deuda representaba en 1984 el 20% del gasto gubernamental, frente al 23% invertido en educación. En México, el servicio de la deuda representa el 20% del presupuesto gubernamental, frente al 18% destinado a los sectores sociales.

Es evidente que existe la necesidad de encontrar una solución a mediano plazo para el problema de la deuda. En los últimos tiempos, los esquemas de renegociación de la deuda se han cambiado por programas de reducción de la deuda y del servicio de la deuda. Se han diseñado varios esquemas de conversión de deuda, retro-compra de deuda, bonos especiales y otros más. Los resultados limitados que han tenido los esquemas más formales para el alivio de la deuda propuestos por los Secretarios de Estado de los Estados Unidos han sido decepcionantes. Aunque el Plan Brady tiene el loable objetivo de restablecer el crecimiento sostenido, no es seguro que se traduzca en una reducción significativa del monto que los deudores están pagando por el servicio de la deuda. Por ejemplo, el acuerdo para Costa Rica simplemente redujo las obligaciones contractuales a los niveles de reembolso que se habían mantenido previamente.

En realidad, el alivio de la deuda ha sido considerable, puesto que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están bastante atrasados en su deuda comercial. Esta situación es ampliamente aceptada como un riesgo natural no sólo por los banqueros y sus accionistas sino también por los gobiernos. Sin embargo, aún persiste un flujo enorme de recursos que obstaculiza el crecimiento económico y las inversiones en áreas sociales en los países en desarrollo.

Las medidas para mejorar la situación comercial también aportan una importante contribución a la viabilidad financiera. Se trata de las medidas tendientes a mejorar el acceso a los mercados de los países industriales en áreas como los textiles y la confección, bienes tropicales y agricultura.

Además, el alivio o el incumplimiento de la deuda en gran escala –de una magnitud mucho mayor de la que hoy contempla el Plan Brady– será esencial para restablecer las condiciones para el crecimiento y suministrar los recursos para inversiones primarias en los campos social y económico.

DEUDA INTERNA. La deuda interna, es decir el dinero que un gobierno le debe a sus ciudadanos en su propia moneda, es un aspecto casi inexplorado del problema contemporáneo de la deuda. No obstante, en algunos casos la deuda interna supera la deuda externa, como en India, Malasia y Filipinas (véase Tabla 3.8).

Los países adquieren esta deuda por diversas razones, incluidos los esquemas nacionales de ahorro y la venta de bonos del gobierno. La deuda interna puede parecer menos grave que la deuda externa, puesto que los pagos de intereses y amortización no implican la salida de recursos del país, sino que constituyen pagos de transferencia de un grupo de ciudadanos a otro. Sin embargo, el problema de la deuda interna sigue siendo importante.

TABLA 3.8
Deuda interna en algunos países escogidos, 1988

	Servicio de la deuda interna como % del gasto gubernamental total	Servicio de la deuda interna como % del servicio de la deuda total	Deuda total como % del PNB	Deuda interna como % de la deuda total
Malasia	33.7	69.9	49	70.2
Filipinas	22.5	62.6	60	59.0
Chile	14.5	61.5	68	34.1
Nigeria	9.2	32.8	101	26.0
Zimbabwe	8.8	55.7	37	47.3
Costa de Marfil	8.2	20.7	93	12.8
Jordania	8.1	23.6	94	34.8
Pakistán	7.1	67.6	37	55.7
India	4.1	92.3	19	90.0

El servicio de la deuda consume recursos que podrían utilizarse en los sectores sociales o productivos. En Filipinas, por ejemplo, el servicio de la deuda interna absorbe el 23% del presupuesto de gastos, mientras que sólo el 22% se destina a inversiones en el sector social.

Las tasas de interés algunas veces son más altas sobre la deuda interna que sobre la deuda externa -como es el caso en Pakistán, Colombia y Mauricio-, y para un gobierno es políticamente muy difícil (y tal vez injusto) obtener alivio de la deuda de sus propios ciudadanos.

Las políticas para reducir la carga de la deuda interna deben, pues, ofrecer buenas posibilidades para aumentar la financiación del sector social. La forma más directa de reducir la deuda interna es mediante la obtención de ingresos y el reembolso de la deuda. Muchos países mejoraron su posición presupuestaria en los ochentas, tales como Botswana, Burkina Faso, Colombia e Indonesia. En estos países, este progreso se logró incrementando las tasas de impuestos para elevar el gasto gubernamental por persona. Otros países también mejoraron su posición presupuestaria pero a expensas del gasto gubernamental, como Malasia, Perú, Zambia y Uruguay. Se han sugerido diversos esquemas para reducir la carga de la deuda. Uno de ellos es la conversión de la deuda en capital u otras formas de activos. Otras opciones podrían ser la renegociación de la deuda o su indexación para reducir los costos actuales.

Cada uno de estos mecanismos puede representar una reducción significativa de la carga de la deuda a corto plazo. El mejoramiento de la posición presupuestaria podría reducirla de manera permanente. Otros sistemas, como la indexación, podrían ofrecer ganancias a corto plazo pero a costa de un incremento de la carga de la deuda a largo plazo y quizás pasando el problema a la siguiente generación.

VIGILANCIA INTERNA. En muchos países en desarrollo, gran parte del presupuesto para seguridad se utiliza para garantizar la ley y el orden o para vigilar a los habitantes del país. Sin embargo, es difícil cuantificar este gasto. El gasto en seguridad toma diversas formas y el presupuesto para vigilancia interna pertenece a diferentes departamentos de los gobiernos- a la Oficina de Presidente (como en el gobierno de Pinochet en Chile), al Ministerio de Defensa (en Zaire) o al Ministerio del Interior (en el Reino Unido).

La consecución de información sobre el número de policías y el gasto en esta rama se dificulta debido a la susceptibilidad del tema. Por lo general, los gobiernos no informan las cifras exactas del gasto y las estimaciones de otras fuentes pueden variar considerablemente. Por lo tanto, puede ser más útil considerar las cifras disponibles para el gasto global en seguridad que sólo para la policía civil.

En algunos países en desarrollo también existe información específica sobre "gastos en orden público y seguridad". El caso más sorprendente es el de Sri Lanka, donde la proporción del gasto gubernamental asignada a la policía se triplicó entre 1982 y 1987. En Etiopía, la parte de los recursos públicos destinada a la vigilancia interna se mantuvo aproximadamente en el 5% durante los ochentas. En el último Plan Indio, el presupuesto para vigilancia interna supera el de los gastos centrales para servicios sociales, lo que constituye en parte una respuesta a las crecientes luchas étnicas y religiosas.

La democratización en todos los niveles podría ser la clave para reducir el gasto en vigilancia interna. Si las libertades civiles se mejoraran, las funciones políticas de control y las exigencias financieras impuestas por las fuerzas de seguridad se reducirían proporcionalmente y podrían liberarse fondos para el desarrollo humano. De este modo, podría llegarse a un proceso autorrenovable. El progreso logrado en el desarrollo humano, con sistemas abiertos y participativos que respondan a las necesidades de todos los habitantes (incluidas las minorías), reduce la necesidad de reforzar la seguridad.

PERDIDAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. Muchos países en desarrollo han emprendido a través de empresas públicas varias actividades económicas como los procesos productivos, la extracción de recursos naturales, la comercialización de productos agrícolas y la prestación de servicios públicos.

Las empresas públicas consumen una parte considerable de los recursos presupuestarios en muchos países del Africa Sub-sahariana, pero también son significativos en otros países. En Uruguay, uno de cada cuatro trabajadores es empleado del Estado -cuyos monopolios manejan la actividad aseguradora, los puertos, las apuestas y la producción de cemento-. Sri Lanka tiene más de 270 empresas públicas que emplean el 40% de la fuerza laboral del sector formal.

La mayoría de las empresas públicas arrojan resultados desfavorables y son muy pocos los ejemplos exitosos. Con frecuencia la gerencia de tales empresas es incompetente y las pérdidas resultantes constituyen una merma considerable de muchos presupuestos nacionales. Las transferencias netas de los gobiernos a las empresas públicas representan casi el 3% del PNB cada año en Egipto y el 2% en Filipinas. En Sri Lanka, las empresas públicas absorben el 20% del gasto gubernamental y representan el 62% del déficit presupuestario. En Camerún, las pérdidas han sido con frecuencia superiores a los ingresos derivados del petróleo. En algunos casos, parte de estas pérdidas podrían justificarse en términos sociales, tales como la ampliación de la comercialización o distribución de los servicios a las regiones pobres y apartadas, pero las posibilidades de mejorar son enormes.

Existen varios obstáculos que impiden un desempeño satisfactorio. Con frecuencia los políticos interfieren en el manejo diario de las empresas públicas, utilizándolas como instrumentos importantes de clientelismo y haciendo nombramientos inmerecidos en posiciones de poder. Las empresas públicas se han convertido en muchos casos en el empleador de último recurso, lo cual se ha traducido en una disminución de la productividad y del estado de ánimo de los empleados, y en una baja de los salarios reales. Una administración débil y el secreto que rodea sus operaciones han agravado los problemas. Al final, el Estado termina queriendo subsidiar a estas empresas ineficientes.

La privatización ha sido una de las formas cada vez más aceptadas para manejar el problema de las empresas públicas ineficientes. En muchos países en desarrollo, los esfuerzos de privatización han provocado protestas de los empleados y otros grupos afectados. Por esta razón, han buscado otras alternativas, pero no es probable que las medidas parciales tengan éxito, como puede deducirse de la experiencia de Argentina, Brasil, Pakistán, Polonia y la Unión Soviética. En los casos en que se ha intentado la privatización decidida, el esfuerzo ha comenzado a producir resultados satisfactorios —eso sí, después de una transición dolorosa—. En cambio, donde se han tomado medidas parciales no se ha logrado ni eficiencia económica ni justicia social.

Incluso sin recurrir a la privatización, es posible introducir algunas reformas significativas. Existe la necesidad de lograr al mismo tiempo una mayor autonomía con mejores resultados financieros y una mayor responsabilidad. También es necesario mejorar la eficiencia de los vínculos con los consumidores, en particular a través de las políticas de fijación de precios. En muchos casos, los precios que se cobran por los servicios de teléfono, energía y acueducto son muy inferiores al costo marginal de los mismos. Se cree que el cobro de precios más realistas podría ser una carga excesiva para los pobres, pero esto no suele ser así. Cerca del 90% de los servicios de

agua y electricidad prestados por empresas públicas lo consumen la industria y el sector más favorecido de la población. Los pobres con frecuencia tienen que recurrir a alternativas más costosas, como el agua que las empresas privadas transportan en camiones.

Si se cobrara el costo real de los servicios a quienes pueden permitirse pagarlo, el gobierno tendría más recursos (o por lo menos reduciría las pérdidas) y podría liberar fondos para inversiones sociales. De todos modos, los precios podrían diferenciarse teniendo en cuenta los grupos pobres. Por ejemplo, las tarifas podrían ser más bajas para el agua de los grifos comunales que utilizan los pobres.

La eliminación de las restricciones financieras también permitiría la expansión de los servicios. Por ejemplo, podría mejorarse la infraestructura de mano de obra intensiva para ampliar los servicios a las áreas más pobres.

Otras vías por donde se escapan los recursos son la fuga de capitales (véase Recuadro 3.1), la corrupción (véase Recuadro 3.2) y los proyectos de prestigio (véase Recuadro 3.3). Los ejemplos indican que existen amplias oportunidades para incrementar las inversiones sociales, reduciendo el gasto en otros sectores o eliminando el desperdicio del gasto público. Pero ¿qué tanto del presupuesto asignado al sector social se destina realmente a proyectos de prioridad humana?

Índice de prioridad social

El índice de prioridad social es el porcentaje del gasto social destinado a áreas prioritarias. Lo que se entiende por prioridad cambia naturalmente de un país a otro, y se modifica en el transcurso del tiempo a medida que progresa el desarrollo humano. Los países que ya han alcanzado estándares altos de alfabetismo pueden considerar la educación superior como su siguiente área de prioridad. En los casos en que se han logrado estándares básicos en el área de la salud, los ministros del ramo dirigirán su atención hacia tipos más sofisticados de atención médica curativa.

Sin embargo, muchos países en desarrollo tienen niveles muy bajos de agua, salud pública y educación. Para ellos, la prioridad debe ser la educación básica, la atención médica primaria y la extensión de los sistemas básicos de suministro de agua a los sectores pobres tanto de las ciudades como de las áreas rurales.

Hasta el más pobre de los países debería tener un sistema hospitalario eficiente y buenas universidades. Todos los países necesitan ciudadanos capacitados para educar a los niños, reparar brazos rotos, diseñar puentes y formular políticas económicas y sociales. Pero los países donde la tasa de analfabetismo es superior al 40% no deberían destinar la mayor parte de sus presupuestos para educación a la financiación de universidades libres.

RECUADRO 3.1

Fuga de capitales

La exportación de capital por los ciudadanos y las empresas representa una importante merma de los recursos de muchos países en desarrollo. Existen enormes diferencias entre las diversas estimaciones de la magnitud de este flujo de capitales, debido a la inherente dificultad de su medición. Sin embargo, en México, Argentina y Venezuela (tres de los principales deudores latinoamericanos) han vuelto a salir del país capitales por el equivalente a por lo menos la mitad del monto de todos los préstamos contraídos durante los últimos 15 años. En Filipinas, se ha estimado que la fuga de capitales ascendió al 80% de la deuda pendiente entre 1962 y 1986.

Los ricos se benefician con esa fuga de capitales. Ellos mismos, a veces, contratan los préstamos originales y luego compran dólares, a tasas subsidiadas, que luego transfieren al exterior. Muchos gobiernos latinoamericanos asumieron más tarde estas deudas como una responsabilidad pública, dejando a los ricos con sus activos en dólares libres de impuestos y trasladando la carga del ajuste y la austeridad fiscal a los pobres.

Si los gobiernos aplicaran políticas macroeconómicas sólidas, el clima para inversiones locales mejoraría y se reduciría la necesidad de sacar los capitales.

También podría ser útil adoptar tipos de cambio más realistas y, si fuere el caso, decretar reglamentaciones cambiarias, como se ha observado en la República de Corea y en Colombia. Pero los controles no son la panacea. De esto son testigos los fracasos de México y Francia.

El problema de la fuga de capitales se agrava con las prácticas de los bancos comerciales de los paraísos tributarios, que captan fondos ofreciendo altas tasas de interés libres de impuestos.

Así mismo, se requiere una reforma tributaria. En América Latina, todos los intereses devengados en el exterior están exentos de impuestos, mientras que en Estados Unidos sólo deben pagarlos los residentes locales. Una reforma tributaria debería crear incentivos obvios para mantener en el exterior cuentas libres de impuestos. Lo ideal sería que los gobiernos de los paraísos tributarios eliminaran las exenciones de impuestos de que gozan los activos de propiedad extranjera, a través de la institución de impuestos de retención, por ejemplo, y que evitaran las altas tasas de interés que fomentaron la fuga de capitales en los ochentas.

Estas propuestas podrían ayudar a evitar pérdidas futuras. Sin embargo, también existen otras formas de repatriar capitales ya fugados. Los gobiernos pueden declarar amnistías tanto sobre los impuestos no pagados como sobre las violaciones a las reglamentaciones cambiarias. Pero, sobre todo, debe existir estabilidad y confianza en la economía.

RECUADRO 3.2

Corrupción

La corrupción, es decir el uso de un cargo para el enriquecimiento ilícito del individuo que lo ocupa, es un problema muy serio en muchos países. Constituye un desperdicio de tiempo y de dinero a los cuales se les podría dar un mejor uso.

El escándalo del Recruit en Japón y el de ahorros y préstamos en los Estados Unidos son dos de los ejemplos recientes más infames en el Hemisferio Norte. Y los países en desarrollo, desde Indonesia hasta Zaire y la República Dominicana, con frecuencia han sufrido las consecuencias de los altos ejecutivos que amasan enormes fortunas para sí mismos y para sus familias.

Pero la corrupción se presenta generalmente en una escala mucho mayor. En los países en desarrollo, las grandes burocracias suelen operar controles administrativos muy amplios. Las normas y las líneas de autoridad no son muy claras y, con frecuencia, están menos restringidas por principios legales que sus homólogos del Norte. Dado que los funcionarios devengan salarios bajos y teniendo en cuenta que los rodean enormes desigualdades de ingresos, estatus y riqueza, la tentación de complementar sus ingresos es muchas veces atractiva.

La corrupción no es fácil de combatir. Las medidas contra la corrupción escasamente limitan sus efectos, como en la Unión Soviética a finales de los ochentas y en Nigeria a mediados de los setentas.

La apertura en la conducción de las empresas públicas puede ayudar a minimizar la corrupción. Esto requiere, entre otras cosas, el lanzamiento de licitaciones abiertas para la adjudicación de los contratos y el mantenimiento de registros de los intereses comerciales de los funcionarios. Junto con un electorado educado y una prensa libre, este enfoque puede eliminar las oportunidades más fáciles y provocar el poder disuasivo de la detección. Sin embargo, la apertura no es garantía de probidad, como se deduce de la frecuencia con que se producen escándalos en los países industriales.

RECUADRO 3.3

Proyectos de prestigio

Existen muchos proyectos cuyo objetivo principal parece ser aumentar el prestigio de los dirigentes nacionales. Un ejemplo es la reciente construcción de una basílica para competir con la de San Pedro. El proyecto costó US\$250 millones en un país donde sólo el 10% de la población apenas si conoce de nombre esa denominación y donde el 82% de las personas carecen de acceso a agua potable. Aparte de derrochar recursos escasos, proyectos de este tipo destruyen la credibilidad del gobierno a nivel nacional e internacional.

La construcción de nuevas ciudades capitales también puede ser un uso cuestionable de los recursos públicos. Capitales nuevas han nacido desde Canberra hasta Islamabad. Existen algunos argumentos en su favor: que ayudan a promover la unidad y la identidad de la nación y que, para naciones recién independizadas, una nueva sede de gobierno puede simbolizar una ruptura con el pasado colonial. Pero esto no puede justificar la extravagancia que en últimas socava la solidaridad nacional en lugar de afianzarla.

Algunos proyectos de prestigio, diseñados por donantes extranjeros, pueden resultar en empresas totalmente inadecuadas que merman en exceso el gasto local. El instituto para investigación de la malaria en las islas Salomón es uno de los diversos proyectos financiados por Japón en el Sur del Pacífico. Los costos del solo aire acondicionado del proyecto superan lo que el gobierno puede permitirse gastar.

El Banco Mundial también ha financiado empresas grandes y costosas que resultaron técnicamente deficientes y mal diseñadas para los objetivos iniciales. Un ejemplo infame es la fábrica de zapatos Morogoro en Tanzania, construida para producir productos de alta calidad para exportación. Se instaló tecnología italiana costosa (e inapropiada) en la que se constituyó en una de las fábricas de zapatos más grandes del mundo. Sin embargo, cuando alcanzan los picos de producción, sólo se está utilizando el 7% de su capacidad, y la calidad ha resultado tan mala que los zapatos fueron difíciles de vender hasta en la misma Tanzania, y con mayor razón en el exterior.

Tales proyectos no se llevarían a cabo si la planeación para el desarrollo y los programas de ayuda fueran más participativos y si las necesidades sociales prioritarias estuvieran claramente identificadas.

Así mismo, es posible que los sistemas de seguridad social no constituyan un buen uso de los fondos disponibles en los países en desarrollo. Los pagos de la seguridad social tienden a favorecer a quienes trabajan en el sector formal, no a los más pobres. En Chile, por ejemplo, se estimaba en 1985 que sólo el 13% de los pagos de seguridad social beneficiaban al 40% más pobre de la población. Por el contrario, el 64% de los gastos en salud se invertía efectivamente en los pobres.

En este Informe se parte de la suposición de que los servicios básicos deberían ser prioritarios en la mayoría de los países en desarrollo. Al calcular sobre esta base el índice de prioridad social se manifiestan los casos en que los gastos en el sector social están mal orientados (véase Tabla 3.9). Pakistán es un ejemplo muy claro: este país tiene el índice de prioridad social más bajo de la muestra. En un país donde las tasas de alfabetismo apenas alcanzan el 31%, el gobierno asigna menos de una tercera parte del gasto social a la educación básica.

Las prioridades cambian según el nivel de desarrollo. Argentina es un país que invierte una cantidad significativa en el sector social. Sin embargo, también su índice de prioridad social es bajo, porque la parte del gasto social global asignada a salud y educación ha disminuido a expensas de los pagos de seguridad social. No obstante, en el caso de Argentina esto podría considerarse como un ejemplo de desviación de prioridades después de haber alcanzado algunos objetivos básicos. Hoy en día los niveles de desarrollo humano son altos y la tasa de alfabetismo es del 95%.

TABLA 3.9
Razón de prioridad social, 1988

<i>Índices altos</i>	
Corea, Rep.	77
Malasia	68
Tanzania	55
Filipinas	53
Marruecos	52
Zimbabwe	50
<i>Índices bajos</i>	
Chile	19
Sri Lanka	18
Indonesia	18
Argentina	16
Pakistán	14

Prioridad de salud

En muchos países, la atención médica primaria sería la forma más rápida y menos costosa de mejorar los estándares de salud. Salvar una vida a través de la medicina preventiva tiene un costo de entre US\$100 y US\$600, mientras que la cifra correspondiente en la medicina curativa oscila entre US\$500 y US\$5.000. Esto se debe en parte a que los costos de formación de un trabajador en el sector de la atención médica primaria son de US\$500, mientras que la de un médico calificado vale alrededor de US\$60.000.

La mayoría de los países invierten una alta proporción de sus presupuestos de salud en los hospitales —más del 90% en Malawi y Sierra Leona y más del 80% en Argentina, Bolivia, la República de Corea, Liberia, Panamá, Tanzania, Togo y Uruguay—. En muchos casos, los países que destinan una proporción considerable de sus presupuestos a la construcción y mantenimiento de hospitales también registran altas tasas de mortalidad infantil (como en Liberia y en Tanzania).

La situación es aún peor cuando un país atraviesa por un período de ajuste económico. Si los presupuestos de salud se ven afectados por los estrictos programas de ajuste, por lo general la que más sufre es la atención médica primaria. Lo importante es elegir prioridades. Un tipo de prioridad en salud no debe necesariamente desplazar por completo otra prioridad. Ambas deben mantenerse equilibradas.

Bangladesh, a pesar de ocupar un puesto bajo en las tablas de prioridad social, constituye un ejemplo de reestructuración de los gastos en salud. El país heredó un sistema de atención médica curativa de tendencia urbana. Hoy en día, con base en el concepto de la atención médica primaria, el sistema cuenta con una red institucional para prestar los servicios de atención médica a toda la población, comenzando por los niveles más bajos. Este cambio se refleja en la creciente participación de los centros de salud rurales en el presupuesto de salud, que subió de menos del 10% en 1971 al 60% en 1988, permitiendo un mayor acceso de los pobres a estos servicios, especialmente en las áreas rurales. En Malasia, los sucesivos gobiernos nacionales han tenido la voluntad política de redistribuir el ingreso entre los malayos (*bumiputras*), quienes por lo general son pobres y viven en las áreas rurales. En consecuencia, los gastos por cabeza en educación, salud y pensiones en Malasia son más altos en las áreas rurales que en los pueblos y ciudades.

Otros gobiernos han fomentado las intervenciones de alto impacto y bajo costo. Indonesia introdujo un programa nacional de este tipo en los ochentas y se estima que en la actualidad el 85% de las madres y los niños tiene acceso a los servicios médicos preventivos. Este programa *posyandu*, que se realiza a través de reuniones en los hogares privados y en los centros

comunales, se concentra en prioridades básicas tales como nutrición, inmunización, control de la enfermedad diarreica y educación en salud.

La enorme reducción de las tasas de mortalidad infantil en Chile durante los setentas y los ochentas se logró a través de una serie de programas específicos que incluían la entrega de subsidios a las mujeres pobres embarazadas, esquemas de alimentación para la escuela primaria y rehabilitación nutricional para los niños subalimentados. Sin embargo, este éxito ha sido objeto de controversias. Hay quienes afirman que el programa de salud y nutrición infantil se adelantó a expensas de otras medidas sociales. Además, aunque es cierto que muchos niños sobrevivieron, los estándares de vida globales de los pobres disminuyeron durante el mismo período como consecuencia de la reducción de sus ingresos primarios.

Prioridades en educación

Aunque la primera prioridad en educación debería ser un sistema bien organizado de escolaridad básica, el nivel de educación primaria representa menos de la mitad del gasto total en educación en cada región. Más de 100 millones de niños en el mundo no asisten a la escuela primaria y otros 200 millones abandonan los establecimientos educativos a la edad de 12 años.

Esta es una oportunidad perdida. No solamente la educación primaria reviste una importancia fundamental en sí misma, sino que también es una buena manera de orientar los recursos más específicamente hacia los pobres, ya que una parte considerable de los beneficios de la educación primaria le corresponden a los menos acomodados. En Costa Rica, por ejemplo, el 57% de los beneficios de la educación primaria se orientan hacia el 40% más pobre de la población, mientras que sólo el 8% van al 10% de los más ricos.

La educación básica también se traduce en altos rendimientos económicos. En muchos países, los rendimientos económicos de la educación primaria son casi el doble de los que deja la educación superior. No obstante, en todo el mundo en desarrollo la parte del presupuesto destinada a los niveles superiores de la educación es desproporcionada. En el África de habla francesa, en Asia Oriental, en América Latina y en el Pacífico, la proporción de los fondos del gobierno asignada a la educación terciaria es más grande que la asignada a la primaria.

En algunos países se están adelantando programas de reestructuración. En efecto, esta es más común en el sector de la educación que en el sector salud. En 22 países del África Sub-sahariana, la asignación presupuestaria durante los ochentas para la escolaridad primaria aumentó en 15 países, disminuyó en cinco y se mantuvo constante en uno. En América Latina se registran mejoras significativas en Brasil, Chile y la República Dominicana.

En Argentina y Jamaica, la asignación presupuestaria para la educación primaria disminuyó, mientras que la de la educación terciaria aumentó. Este cambio en Jamaica puede reflejar una medida bien concebida: la tasa de alfabetismo adulto es del 98% y la tasa de matrícula escolar combinada para la primaria y la secundaria es del 82%. Por lo tanto, la educación superior es el siguiente reto que debe enfrentar este país.

La formación de científicos e ingenieros es importante, sobre todo en Asia Oriental y en América Latina donde las tasas de alfabetismo son elevadas, pero una reestructuración, aún siendo limitada, podría traducirse en adelantos considerables. Una reducción de sólo el 12% en la parte del gasto gubernamental que los Estados árabes asignan a la educación terciaria permitiría duplicar el gasto en las escuelas primarias, lo cual constituye una necesidad crítica en una región donde las tasas de alfabetismo son bajas.

Prioridades de agua y servicios sanitarios

Las desigualdades que se observan en la prestación de servicios de salud y educación son similares a las que se encuentran en el suministro de agua. El agua limpia y los servicios sanitarios adecuados, junto con una buena alimentación, constituyen la base del desarrollo humano. Sin embargo, estos servicios son escasos para los pobres: cerca del 50% de los hogares rurales y el 20% de los urbanos carecen de suministro de agua potable. En algunos países las disparidades son aún mayores. En Etiopía, el acceso a los servicios sanitarios es 14 veces más grande en las áreas urbanas que en los campos.

Anualmente se gastan unos US\$10.000 millones para asegurar el suministro de agua en los países en desarrollo, y se estima que el 80% de esta suma se destina a la prestación de estos servicios al sector más acomodado de la población. La instalación de una tubería para el suministro de agua tendría un costo de sólo US\$5 por persona por año. Es irónico que en muchos países los ricos reciban un buen servicio a bajo costo mientras que los pobres obtienen servicios inadecuados a un precio más alto.

Respuesta del sector privado a las necesidades de prioridad social

Las estrategias nacionales de desarrollo humano producen mejores resultados cuando tienen por objetivo alcanzar la complementariedad y la interacción entre los sectores público y privado. Esta afirmación se ha confirmado en múltiples ocasiones. Pero ¿cuál es la respuesta del sector privado a las necesidades de prioridad social?

Aunque no existen datos completos a este respecto, es posible sacar algunas conclusiones.

En educación, la contribución del sector privado se orienta más hacia la educación superior en todas las regiones, con excepción de los Estados árabes (véase Tabla 3.10).

TABLA 3.10

Matrículas en escuelas privadas^a, 1985
Como % del total de matrículas en este nivel

Región	Primaria		Secundaria		Superior	
	%	Número de países	%	Número de países	%	Número de países
Asia	3.9	10	26.0	9	28.6	13
Africa Sub-sahariana	15.4	32	26.4	31	..	..
América Latina	17.7	19	29.1	19	33.6	7
Medio Oriente y Africa del Norte	8.8	15	8.1	17	3.3	15

a. Incluye las escuelas que dependen únicamente de contribuciones privadas y aquellas que reciben alguna ayuda gubernamental.

Sin embargo, se observan amplias diferencias entre los países de una misma región. Asia en general tiene un nivel relativamente bajo de educación primaria privada, pero ésta es significativa en Bangladesh (11%) y en Tailandia (9%). La educación secundaria privada en Asia presenta variaciones aún más grandes—desde un 93% en Bangladesh hasta el 2% en Sri Lanka y cero en China y Lao—. También es diferente la proporción de educación terciaria privada, desde el 83% en Filipinas hasta cero en China.

El Africa Sub-sahariana presenta un patrón diferente. El sector privado es mucho más significativo en los países de habla inglesa, donde representa una tercera parte de la matrícula escolar a nivel de primaria y casi la mitad a nivel de la secundaria. En los países de habla francesa y en otros países, las cifras para estos dos niveles son del 8% o menos.

En cuanto a la salud, pueden citarse muchos ejemplos conocidos de hospitales privados muy bien equipados en los países en desarrollo. En Marruecos, por ejemplo, el 90% de las camas hospitalarias se encuentra en instituciones privadas.

Sin embargo, también se ha podido establecer que grandes segmentos de la población—entre el 60% y el 80% en algunas partes del Perú—reciben tratamientos privados impartidos por los curanderos locales tradicionales.

Los casos más interesantes son probablemente aquellos que se sitúan entre dos posibilidades. Por ejemplo, tanto el Instituto Gandhigram de Salud Rural y Bienestar Familiar en India como la Asociación de Médicos

Tradicionalmente Descalzos de Ruanda estimulan la cooperación entre los médicos modernos y los tradicionales.

Otras estrategias "mezcladas" en el sector salud –que ofrecen un interés especial en la satisfacción de las necesidades básicas de salud de los pobres– estimulan la interacción entre los sectores público y privado. Podrían citarse muchos ejemplos de hospitales privados que trabajan bajo contrato con un ministerio de salud.

Otro aspecto significativo es que los servicios privados de salud especialmente los prestados por las ONG se han establecido en algunos casos para suplir las fallas del sector público en este campo. En otros casos, la medicina tradicional ha jugado un papel significativo en el sector de la salud, especialmente en Uganda, Kenia y Swazilandia. En otros países, la medicina privada ha ofrecido niveles de atención más altos a quienes pueden pagarlos.

Ayuda internacional

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

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

- *Índice del gasto en ayuda.* Es el porcentaje del PNB de un donante que se asigna a la ayuda para el desarrollo.
- *Índice de asignación social de la ayuda.* Es el porcentaje de la ayuda de cada donante que se asigna a los sectores sociales.
- *Índice de prioridad social de la ayuda.* Es el porcentaje de la ayuda asignada al sector social que se destina a las áreas de prioridad humana.
- *Índice de gastos en proyectos de desarrollo humano de la ayuda.* Es el producto de los tres índices anteriores y, por lo tanto, el porcentaje del PNB de un país donante que se asigna a áreas de prioridad humana en los países destinatarios.

Índice del gasto en ayuda

En la mayoría de los casos, los países donantes no han alcanzado el objetivo acordado internacionalmente del 0.7% del PNB para la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Aunque existen variaciones considerables entre los países –Noruega asignó más del 1% de su PNB a la ayuda internacional,

mientras los Estados Unidos sólo asignaron el 0.15%–, la tendencia general en los ochentas ha sido hacia la disminución de la ayuda (véase Tabla 3.11).

A pesar de estos índices decrecientes, la participación de la AOD en el flujo de recursos financieros netos hacia los países en desarrollo creció significativamente durante la última década –desde una tercera parte hasta más de dos terceras partes–, debido principalmente a la ausencia de créditos privados. Esto se refleja más que todo en los países pobres. En efecto, la AOD que reciben unos 40 países supera el 10% de su PIB.

TABLA 3.11
AOD como porcentaje del PNB

	1970	1980	1989
Noruega	.33	.90	1.04
Suecia	.41	.85	.97
Holanda	.60	.90	.94
Dinamarca	.40	.72	.94
Canadá	.41	.47	.44
Australia	.59	.52	.38
Japón	.23	.27	.32
Reino Unido	.42	.43	.31
Estados Unidos	.31	.24	.15
Promedio para los países industrializados	.33	.35	.32

Índice de asignación total de la ayuda

Sin embargo, no es posible saber con exactitud qué cantidad de la ayuda se asignó al sector social y al sector productivo en particular, ni el uso que se ha dado a la ayuda en general. En algunos casos, la ayuda se presta para apoyar los programas de gastos generales de un gobierno. Esta ayuda para programas no está necesariamente vinculada a un sector específico, de tal manera que puede utilizarse con fines de defensa, o de infraestructura, o para los sectores sociales. Por otro lado, la ayuda que se otorga con el fin específico de invertirla en los sectores sociales puede simplemente –en teoría, aunque rara vez en la práctica– remplazar fondos que el gobierno habría asignado de todas maneras y que al disponer de la ayuda puede gastar en otros sectores.

La ayuda para programas no específicos constituyó una creciente proporción de los montos totales de la ayuda en los ochentas, debido en parte a la

creciente importancia de los préstamos para ajuste estructural. En 1989, los préstamos para ajustes del Banco Mundial representaron el 18% de sus compromisos con el BIRF y el 8% de sus fondos de la AID, en comparación con el 8% y el 4% en 1980 y 1982. De los préstamos de ajustes, una proporción cada vez mayor –dos tercios en 1989– se ha orientado hacia sectores específicos. Pero hasta 1989, sólo dos de esos préstamos para ajuste estructural se emplearon en sectores sociales, de tal modo que el efecto ha sido reducir la proporción de fondos específicamente disponibles para el desarrollo humano.

Los índices de asignación social de la ayuda también han disminuido en préstamos bilaterales, como puede observarse en la asignación sectorial de la ayuda proveniente de los donantes occidentales (que representó más del 75% de la ayuda bilateral o de gobierno a gobierno) (véase Tabla 3.12). En la ayuda bilateral, la proporción para salud y educación en conjunto bajó del 24.5% al 17.4% entre 1979 y 1989. En la ayuda multilateral las proporciones son aún más bajas. Sin embargo, existen variaciones considerables entre los diversos donantes: van desde las asignaciones relativamente bajas de Japón (8.4%) y Suecia (8.9%) hasta las proporciones elevadas de Bélgica (38%) y Nueva Zelanda (54%).

TABLA 3.12
Asignación de la asistencia por sectores

	Bilateral ^a		Multilateral
	1979	1989	1988
Salud y población	8.0	6.7	7.8
Educación	16.5	10.7	4.3
Total infraestructura social y administrativa, incluidas la planeación y la administración pública	30.8	25.7	19.9
Agricultura	17.9	11.3	23.2
Otros	51.3	63.0	56.9
Total	100.0	100.0	100.0

a. OCDE/CAD, que representan el 85% de la asistencia bilateral total.

Aún si el índice de asignación social ha registrado una disminución general para algunos países destinatarios, la ayuda asignada a los sectores de educación y salud puede representar una proporción sustancial del total de su gasto social. En algunos casos, dicha ayuda supera la suma gastada por los gobiernos nacionales.

Gran parte de la ayuda no asignada al sector social sigue teniendo importancia para el desarrollo humano que comprende los aspectos tanto económicos como sociales de la vida de las personas. Por ejemplo, el apoyo

para algunas formas de infraestructura será muy valioso. En efecto, en los países que ya han alcanzado un alto nivel de desarrollo humano, algunos tipos de gasto social pueden ser menos prioritarios. Países como Chile, Cuba y Filipinas, que ya registran altas tasas de alfabetismo, necesitan gastar más en la educación superior.

Una parte muy cuestionable de la ayuda no dirigida al sector social es la asistencia para el sector militar. La asistencia militar es un instrumento importante de la política exterior de los Estados Unidos. El nivel real de la asistencia militar proveniente de los Estados Unidos alcanzó su pico más alto durante la guerra de Corea. Desde entonces, el objetivo de la ayuda en la región dejó de ser Asia para dirigirse a Israel, Egipto y la región del golfo. A estos países los siguen en importancia en la asistencia militar un grupo de países donde los Estados Unidos tienen derecho a instalar bases militares –Turquía, Grecia, Portugal, España y Filipinas, aunque Pakistán también fue un destinatario importante de la ayuda durante los ochentas, en la época de la guerra de Afganistán–. En otros lugares, la asistencia para el África (excluyendo Etiopía a principios de los setentas) y América Latina (con excepción de El Salvador) ha sido relativamente baja. La mayor parte de la ayuda militar de los Estados Unidos desde 1974 se ha prestado en forma de ventas de crédito más que de donaciones, pero, en muchos casos, estos préstamos se han condonado (como ha sido el caso de Israel, Egipto, Turquía y Pakistán).

Índice de prioridad social de la ayuda

La proporción de la ayuda para sectores sociales asignada a áreas prioritarias (tales como la atención médica primaria, la educación básica, la planificación familiar y el suministro de agua a zonas rurales) ha sido pequeña. El índice de prioridad social de la ayuda apenas alcanza cerca del 36.6% (véanse Gráficos 3.4 y 3.5 y Tabla 3.13), a pesar de repetidos pronunciamientos de la comunidad internacional acerca de la importancia de la educación básica, de la atención médica y de los servicios rurales. El índice de Italia es particularmente bajo y los de Francia, Australia y Canadá no son mucho más altos. Los índices de prioridad social de la ayuda más altos son los de Suiza y los países nórdicos.

El índice de prioridad social de la ayuda presentado en la Tabla 3.13 se basa en la base de datos de la OCDE para declaración de créditos (CRS). Pero su cubrimiento –aproximadamente del 70% de la AOD bilateral total– es muy incompleto en el caso de algunos grandes donantes como Francia, Alemania y el Reino Unido. En lo relativo a la distribución sectorial de las donaciones bilaterales (véase Nota Técnica 7) se han tomado como base cálculos aproximados. No obstante, es importante anotar que las cifras reales no son más que

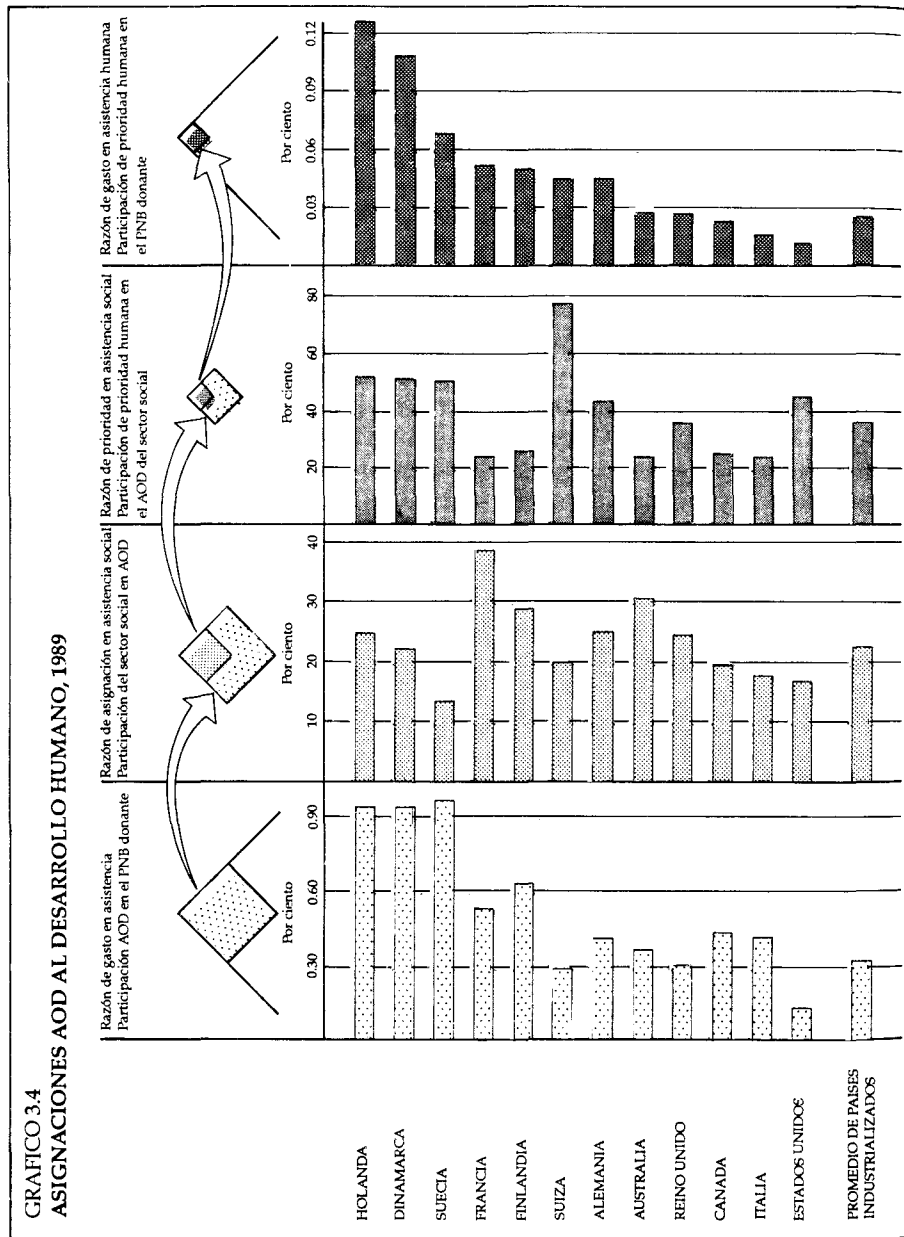


GRAFICO 3.5
AOD DE PRIORIDAD SOCIAL PER CAPITA,
POBLACION DONANTE, 1989

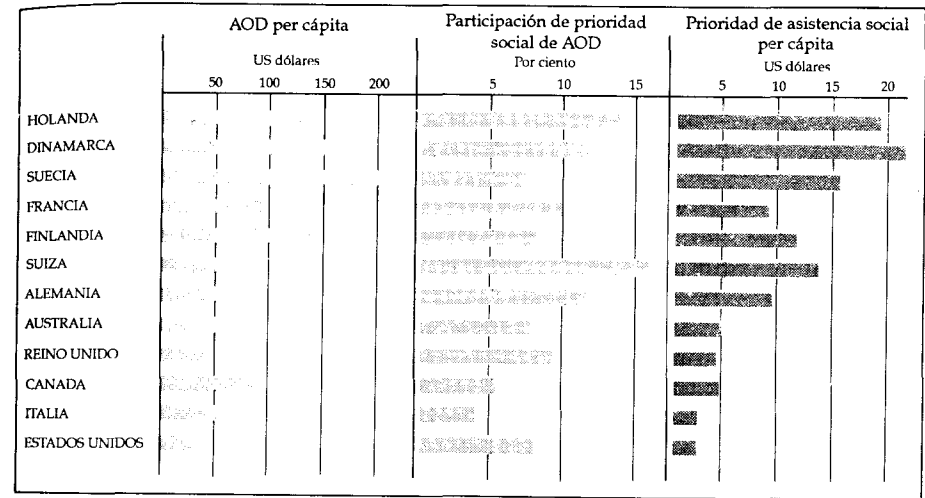


TABLA 3.13
Análisis de la AOD en proyectos sociales, 1989

	Razón de gasto en asistencia humana (%)	Razón de gasto en asistencia (%)	Razón de asignación en asistencia social (%)	Razón de prioridad en asistencia social (%)
Promedio	0.026	0.32	22.6	36.6
Holanda	0.128	0.94	25.2	53.8
Dinamarca	0.110	0.94	22.4	52.2
Suecia	0.070	0.97	13.8	51.9
Francia	0.053	0.54	39.1	25.1
Finlandia	0.051	0.63	29.3	27.4
Suiza	0.047	0.30	20.1	78.7
Alemania ^a	0.047	0.41	25.6	44.4
Australia	0.029	0.38	30.7	25.2
Reino Unido	0.028	0.31	24.8	36.6
Canadá	0.023	0.44	19.9	25.9
Italia	0.017	0.42	18.0	22.4
Estados Unidos	0.012	0.15	17.1	46.1

Nota: La Columna 1 es el porcentaje del PNB de un país donante asignado a sectores prioritarios (en particular atención médica y educación básica) en los países destinatarios a través de la AOD. Equivale a Columna 2 x Columna 3 x Columna 4.

a. Excluye la antigua República Democrática Alemana

aproximaciones y deben ser objeto de una cuidadosa verificación: lo que importa aquí es el método de este análisis.

De la ayuda bilateral total durante los ochentas sólo el 11% se destinó a proyectos educativos. La parte que le correspondió a la educación primaria fue limitada y disminuyó en términos reales para los países de medianos y bajos ingresos.

La asistencia para educación a los países del África Sub-sahariana a comienzos de los ochentas, por ejemplo, se orientó básicamente hacia la educación superior. Esta tendencia se refleja en las cifras de asignaciones por estudiantes -US\$1.10 por alumno de la escuela primaria, US\$11 por alumno de secundaria y US\$575 por estudiante universitario-, aunque la discrepancia, en cierta medida, se debe a que la educación superior es más costosa.

La ayuda para el sector social se utiliza de esta manera cuando los donantes prefieren que sus contribuciones sean más visibles -cuando prefieren el hospital en la ciudad al centro de salud en el campo-. Pero incluso cuando existe un verdadero deseo de fomentar los programas de la educación primaria, puede ser muy difícil canalizar los fondos hacia iniciativas locales de pequeña escala altamente dispersas y asegurar que puedan repetirse -pero, aunque parezca difícil, es algo posible, como lo fue en Senegal en el proyecto de promoción de la atención médica primaria (véase Recuadro 3.4).

La ayuda para el sector social con un alto índice de prioridad social tenderá a orientar los recursos cada vez más hacia los pobres. Sin embargo, también es posible obtener el mismo efecto en sectores económicos mediante el apoyo a proyectos orientados a la solución de la pobreza.

Por ejemplo, la ayuda asignada a proyectos agrícolas e industriales de pequeña escala puede mejorar los ingresos de los pobres. En efecto, la experiencia ha demostrado que los proyectos tendientes a resolver condiciones de pobreza tienen una alta tasa de retorno, y que los intentos por atender a los pobres no socavan la eficiencia económica. Sin embargo, muchos proyectos han tenido resultados opuestos. En India, por ejemplo, muchos de los pobres no poseen tierra. Por tal motivo, la asistencia externa se ha otorgado muchas veces con el fin de apoyar esfuerzos dirigidos a aumentar la producción de alimentos a través del suministro de irrigación, crédito, extensión y nuevas semillas. Estos esfuerzos han beneficiado principalmente a los granjeros de medianos ingresos. Es un hecho que los progresos en la agricultura se han reflejado en un incremento de la producción de alimentos en India. Lamentablemente, el poder adquisitivo de los pobres en la India no ha registrado aumentos significativos. En consecuencia, no ha bajado la incidencia de desnutrición.

En lo que respecta a los pobres de las zonas urbanas, se han hecho numerosos intentos -con resultados diversos- para ofrecer crédito y tecnología. En Costa Rica, la asistencia externa contribuyó a financiar más de 400 microem-

RECUADRO 3.4

Asistencia para la atención de salud comunitaria en Senegal

El proyecto Pekine, un exitoso programa de salud primaria en Senegal, se inició en 1975, con asistencia externa para suministrar atención de salud al sector pobre de Dakar, la capital.

En 1985 el proyecto había conseguido establecer 24 puestos de salud, con 2 centros de salud de alto nivel, 7 unidades de maternidad y 2 odontológicas. Las 800 visitas médicas durante ese período se concentraron en medicina preventiva; la tasa local de vacunación se elevó de 5% a 60%. Aun así, también se ofrecieron curaciones para enfermedades básicas.

La participación fue importante. Desde el comienzo se consultó a los beneficiarios sobre el programa y se establecieron comités locales de salud para controlar y administrar los puestos de salud. El entrenamiento de personal local fue una prioridad central.

Con el tiempo se redujo la aportación de fondos provenientes del centro, incluyendo la asistencia externa, y fondos conseguidos localmente fueron cubriendo una creciente proporción de los costos parte de estos fondos provinieron de cargos pagados por los pequeños usuarios. En 1983 los fondos locales financiaban el 70% de los costos regulares.

presas urbanas que han creado empleos y elevado los ingresos. Más de la mitad de los beneficiarios pertenecían al grupo de los más pobres.

Reestructuración de los presupuestos de ayuda

Existe un gran potencial para que los donantes movilizan más recursos para el desarrollo humano mediante la reestructuración de sus presupuestos de ayuda. El índice de prioridad de la ayuda -la proporción del PNB de los donantes que se asigna a áreas de prioridad humana- es extremadamente bajo. Para los donantes de la OCDE en general es apenas de 0.026% de su PNB combinado.

Los cálculos aritméticos son simples. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para todos los países representa actualmente el 0.32% de su PNB combinado. De esta cifra, sólo el 23% se destinaba a los sectores sociales en 1988, y únicamente el 37% de los gastos en el sector social se consagraba a las áreas prioritarias del desarrollo humano. En los presupuestos para educación, por ejemplo, sólo el 7% se asignaba a la educación primaria. En salud, solamente el 27% de los presupuestos se destinaba a la atención médica primaria. Y en cuanto al suministro de agua potable y de servicios sanitarios sólo el 19% de los fondos se asignaba a las áreas rurales.

Naturalmente, estos promedios ocultan diferencias significativas entre los donantes (véase Tabla 3.11). Los países nórdicos destinan más del 0.9% de su PNB a la ayuda para el desarrollo, y sus índices de prioridad de la ayuda oscilan entre 0.05% y 0.11% -muchas veces más que el promedio global de los donantes-. Por el contrario, Estados Unidos asigna sólo el 0.15% de su PNB a la ayuda para el desarrollo. En consecuencia, su índice de gastos en proyectos de desarrollo humano de la ayuda es apenas 0.01%.

Hay quienes dicen que no importa si la ayuda misma desconoce objetivos prioritarios, que toda ayuda le permite al gobierno destinatario liberar fondos para gastar en otros sectores. Este argumento, aunque es plausible en teoría, con frecuencia es erróneo en la práctica. En muchos países pobres, la ayuda constituye una proporción tan alta de sus presupuestos de desarrollo que las prioridades de ayuda se convierten inevitablemente en prioridades de desarrollo. En Burundi, la ayuda representa el 56% del gasto total en salud y educación, y la proporción es también alta en Chad (53%), Uganda (48%), Somalia (38%) y Etiopía (35%).

Cualquiera que sea el caso, es improbable que los ministros de finanzas de los países en desarrollo respondan bien a estos argumentos. En las mejores épocas, se muestran renuentes a realizar inversiones sociales, puesto que su rendimiento financiero inmediato es bajo e implican la realización de gastos periódicos en el futuro. Es difícil motivar a los ministros para que incrementen las inversiones sociales, ya que los donantes también se mues-

tran renuentes a financiar gastos periódicos, y prefieren, en lugar de ello, dar dinero para financiar esquemas de uso extensivo de capital que apenas requieren algo de maquinaria y de asistencia técnica por parte de los mismos países donantes.

De todas las categorías de ayuda para el desarrollo, la asistencia técnica es la que más necesita una reevaluación. Africa recibe US\$6.000 millones anuales en asistencia técnica, y esta cifra aumenta día tras día. Aún así, Africa sigue registrando uno de los niveles de desarrollo humano más bajo del mundo.

El problema es que con frecuencia se gasta demasiado en los salarios de los costosos expertos extranjeros y muy poco en la construcción de instituciones locales y en la promoción de especialistas nacionales. Si la asistencia técnica se enfocara principalmente hacia la creación de capacidad nacional, el resultado no se limitaría a reducir los costos de la asistencia, sino que también liberaría millones de dólares para propósitos más productivos.

Por lo tanto, los países donantes deben reevaluar sus prioridades de ayuda y comprometerse con el apoyo al desarrollo humano. Si los países destinatarios adoptan las mismas prioridades, estará abierto el camino para llegar a una era nueva y productiva de la asistencia oficial para el desarrollo, una era basada en el compromiso mutuo con el desarrollo humano (véase Capítulo 6).

La reestructuración de los presupuestos de ayuda no será posible si no se dispone de toda la información necesaria. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) podría aportar una valiosa contribución en este aspecto. El CAD podría analizar el impacto de las actuales prioridades de ayuda sobre los niveles de desarrollo humano de los países destinatarios. También podría ayudar si publicara periódicamente, para cada donante, el índice de asignación social de la ayuda y el índice de prioridad social de la ayuda.

Sumario de estudios de países

República de Corea

Distribución del ingreso primario: buena
Índice de gastos en proyectos de desarrollo humano: medio
Índice del gasto público: bajo
Índice de asignación social: medio
Índice de prioridad social: alto.

El desarrollo humano en la República de Corea se ha beneficiado especialmente por la expansión rápida y generalizada de los ingresos primarios a través del crecimiento económico. La reforma agraria de 1949 sentó las bases para un acceso amplio al activo más productivo del país. También se puso énfasis en la educación, especialmente en la educación primaria, con el fin de desarrollar los recursos humanos necesarios para lograr un crecimiento con equidad. Además, las políticas macroeconómicas estimularon el paso de la sustitución de importaciones a la producción con uso intensivo del empleo para exportación.

No obstante, la experiencia ha demostrado que las solas tasas elevadas de crecimiento no son suficientes para garantizar el desarrollo humano. Desde 1976, el gobierno ha ampliado la cobertura del seguro médico, que hoy le llega a más de la mitad de la población, y ha desarrollado sistemas de alta calidad en el sector de la salud pública y la educación. También ofrece servicios médicos gratuitos o muy subsidiados a las familias pobres, especialmente a las madres y los niños.

El desarrollo humano comenzó con la promoción de los ingresos primarios por parte del gobierno. Hoy en día, el gobierno también orienta una proporción significativa de los recursos públicos al sector social, en particular a las áreas de seguridad social.

Zimbabwe

Distribución del ingreso primario: regular/moderada
 Índice de gastos en proyectos de desarrollo humano: alto
 Índice del gasto público: alto
 Índice de asignación social: alto
 Índice de prioridad social: alto.

El caso de Zimbabwe ilustra la fuerza que puede tener un índice elevado de gastos en proyectos de desarrollo humano. El compromiso del gobierno con las áreas prioritarias se ha traducido en un gasto per cápita en proyectos de desarrollo humano más elevado que los que registran los países más ricos, y ha permitido los impresionantes logros de este país en cuanto al alfabetismo, la mortalidad infantil y la esperanza de vida.

Después de su acceso a la independencia, el índice de asignación social subió de menos del 20% en 1978 a cerca del 30% en 1981 y al 49% hoy en día; el índice del gasto público siguió siendo alto, pero se mantuvo constante. Los gastos administrativos y de defensa bajaron del 44% al 28%.

El índice de prioridad social se elevó después de que el gasto en el sector salud se orientó hacia los servicios rurales de medicina preventiva en lugar de dirigirse a los hospitales urbanos. También se realizó un enorme progreso en el sector de la educación, donde la parte del presupuesto asignada a la educación primaria pasó del 38% al 56%, duplicando el gasto real per cápita. Todos los niños en edad escolar asisten hoy a la escuela primaria y, en lo relativo a la educación secundaria, la razón bruta de matrícula escolar aumentó al 51%.

Incluso en los ochentas, durante los períodos de ajuste económico y sequía severa, el desarrollo humano siguió progresando, como lo indican las tasas decrecientes de mortalidad infantil y las razones crecientes de matrícula escolar.

Zimbabwe también es un ejemplo de lo que puede hacerse con la ayuda extranjera debidamente estructurada. La ayuda financió casi una quinta parte del presupuesto para inmunización en 1983. La ayuda internacional también desempeñó un papel importante en la financiación del programa de alimentación suplementaria para los niños, lanzado en 1981. La contribución de la ayuda al suministro de agua a las zonas rurales pasó del 32% en 1983 al 58% en 1985.

Tanzania

Distribución del ingreso primario: moderada
 Índice de gastos en proyectos de desarrollo humano: bajo
 Índice del gasto público: medio
 Índice de asignación social: bajo
 Índice de prioridad social: alto.

El progreso considerable que ha logrado Tanzania en el desarrollo humano durante las tres últimas décadas se refleja en el incremento de la tasa de alfabetismo (de menos del 30% a un 52% estimado) y en el mejoramiento de la esperanza de vida (de 41 a 54 años). Aunque el ingreso per cápita, US\$160, es inferior a la mitad del promedio de la región, el desempeño de Tanzania en el desarrollo humano –como se refleja en la tasa de mortalidad infantil y en el estado nutricional– se compara favorablemente con el de sus vecinos en Africa.

Estos logros son el resultado de una filosofía basada en la prestación de los servicios sociales básicos a toda la población. Tanzania posee uno de los sistemas de atención médica nacional más antiguos del Africa Sub-sahariana. Desde finales de los sesentas, la población rural se ha organizado en poblados registrados, facilitando así la ampliación de los servicios sociales básicos. Más del 80% de la población tiene acceso a la atención médica y cerca del 90% de los niños de un año están inmunizados.

Aún así, todavía persisten privaciones significativas. La mitad de la población carece de acceso al agua potable y cerca de la mitad de los niños no asiste a la escuela primaria. La matrícula escolar a nivel de primaria disminuyó en la segunda mitad de la década de los ochentas. Las tasas de matrícula escolar en la educación secundaria son inferiores al 5%.

A pesar de que se le ha asignado una alta prioridad a la educación primaria y a la atención médica, el gasto por persona en proyectos de desarrollo humano sólo fue de US\$3.80 en 1988. Este ínfimo nivel del gasto en desarrollo humano se explica por el bajo ingreso per cápita y la atención inadecuada al gasto en el sector social.

Las restricciones presupuestarias desde mediados de los setentas se han traducido en recortes considerables del gasto, incluyendo el de servicios sociales básicos. Los gastos en salud por persona disminuyeron una cuarta parte durante ese período. Estos recortes han provocado un descenso de la calidad y han disminuido el acceso de los pobres a estos servicios, puesto que no tienen con qué pagarlos.

La necesidad de reestructurar el gasto público es urgente. El índice de asignación social de Tanzania es apenas del 15%, y el servicio de la deuda,

las empresas públicas y los gastos militares merman el presupuesto gubernamental.

Las elevadas tasas de crecimiento demográfico (3.4% anual en promedio entre 1960 y 1990) han constituido un obstáculo para el desarrollo humano, así como el bajo desempeño de la economía. Para mejorar el desarrollo humano en Tanzania es crucial restablecer el crecimiento y mejorar las oportunidades de empleo, junto con la reestructuración del gasto público de los sectores sociales.

Costa Rica

Distribución del ingreso primario: moderada

Índice de gastos en proyectos de desarrollo humano: medio

Índice del gasto público: alto

Índice de asignación social: alto

Índice de prioridad social: medio.

Costa Rica ha alcanzado un nivel sobresaliente de desarrollo humano. Sus índices del gasto público y de asignación social son elevados y los indicadores de desarrollo humano del país son cercanos a los de Europa.

La base para las reformas sociales se estableció en la década de los años cuarentas, época en que el Ejército fue abolido y se crearon "instituciones autónomas" para la salud, la educación y el seguro social. Una larga historia de democracia fortaleció las presiones para fijar políticas de bienestar, apuntaladas por una rápida expansión en la exportación de cultivos comerciales como el café, que contribuyó a generar oportunidades de empleo.

La atención médica primaria fue una de las prioridades desde comienzos de los años setentas, y se lanzaron programas de salud rural y comunitaria que pusieron énfasis tanto en la acción preventiva (en particular contra enfermedades infecciosas y parasitarias) como en la participación comunitaria.

En educación, la proporción de niñas que terminan la escuela primaria pasó del 17% en 1960 al 65% en 1980. El alto porcentaje de madres con educación contribuyó a bajar la tasa de mortalidad infantil, lo cual a su vez ayudó a reducir el tamaño de las familias y la tasa de fertilidad.

El sistema de seguridad social en Costa Rica es universal, mientras que en los demás países de América Latina tiende a ser regresivo, beneficiando únicamente a aquellos que trabajan en el sector formal. Hacia 1980, casi todos los costarricenses estaban amparados por una combinación de pensiones, seguro de salud, bienestar social y salud pública. El índice modera-

do de prioridad social no incluye la contribución de los pagos de la seguridad social (en este caso positivos).

Sin embargo, con el tiempo el ingreso del país comenzó a quedar retrasado respecto al gasto social. Los déficit crecientes se financiaron con deuda interna y externa, y cuando la asistencia externa se acabó en los ochentas, Costa Rica sufrió una grave recesión.

Los logros en desarrollo humano de Costa Rica han sido elásticos a pesar de las condiciones adversas. Una vez que las mujeres saben sobre la planificación familiar y aprenden sobre las condiciones de higiene y sobre la nutrición, estos logros no se pierden rápidamente. Las tasas de mortalidad infantil y las de desnutrición han seguido disminuyendo (aunque a un ritmo decreciente) a pesar del deterioro de las condiciones económicas.

Se han presentado algunos signos de advertencia, tales como una disminución preocupante en la tasa de matrícula escolar en la primaria durante los ochentas, pero Costa Rica sigue siendo un ejemplo sobresaliente de desarrollo humano en América Latina y en el mundo.

Jordania

Distribución del ingreso primario: moderada

Índice de gastos en proyectos de desarrollo humano: alto

Índice del gasto público: alto

Índice de asignación social: bajo

Índice de prioridad social: medio.

El nivel de desarrollo humano de Jordania es alto según los estándares de la región árabe. Los altos niveles del gasto público y un índice moderado de prioridad social se han traducido en un índice elevado de los gastos en procesos de desarrollo humano.

La mayoría de la población es menor de 15 años. Por esta razón el mayor énfasis se ha puesto en la educación. Las tasas de alfabetismo en Jordania subieron del 47% en 1970 al 74% en 1985. Las tasas de alfabetismo femenino, aunque siguen siendo bajas (62%), son significativamente superiores a las tasas promedio en la región.

Los altos niveles educativos de los jordanos han dado sus frutos en términos económicos y financieros. El trabajo calificado es el recurso más valioso del país. El dinero que envían los jordanos calificados que trabajan en el área del golfo ha constituido una fuente importante de divisas.

Jordania también ha tenido considerables progresos en el sector de la salud. Desde 1960, la esperanza de vida pasó de 47 a 67 años y las tasas de mortalidad bajaron de 217 por cada 1.000 nacimientos a 55. Los servicios

de salud se han concentrado en Ammán, la capital, donde vive más de una tercera parte de la población, pero el gobierno ya ha comenzado a mejorar la calidad de la atención médica primaria en las zonas rurales mediante el establecimiento de centros de salud rurales capaces de ofrecer una amplia gama de servicios básicos.

La experiencia de Jordania reviste una importancia especial para los países de la región que tienen ingresos más altos y para otros países que no han logrado alcanzar niveles de desarrollo humano compatibles con sus ingresos. Una astuta asignación de los recursos escasos, junto con una distribución equitativa del ingreso, han contribuido a alcanzar niveles de desarrollo humano mejores que en otros países con ingresos per cápita muy superiores a los de Jordania.

Indonesia

Distribución del ingreso primario: buena
 Índice de gastos en proyectos de desarrollo humano: bajo
 Índice del gasto público: medio
 Índice de asignación social: bajo
 Índice de prioridad social: bajo.

Indonesia ha gozado de un crecimiento económico de base amplia desde los setentas. Obtuvo grandes ganancias inesperadas derivadas de su producción de petróleo y las utilizó para preparar al país a enfrentar la futura disminución de los recursos derivados del petróleo. El gobierno ha promovido el desarrollo humano, no sólo generando ingresos primarios generalizados, especialmente en la agricultura, sino también complementándolos a través de los seguros sociales. La proporción de las personas que viven por debajo de la línea de pobreza disminuyó considerablemente en los ochentas, aunque la incidencia de pobreza es mucho mayor en la parte oriental del archipiélago.

El gobierno lanzó un programa masivo de educación primaria y eliminó las tarifas escolares en 1978, logrando así altas tasas de matrícula escolar.

Sin embargo, aún persisten problemas considerables. Una alta proporción de la población forma parte de los "pobres marginales", cuyos ingresos apenas superan la línea de pobreza. Indonesia todavía está retrasada con respecto a sus vecinos en los aspectos de nutrición, esperanza de vida y mortalidad infantil.

Los índices de asignación social y de prioridad social son bastante inferiores al promedio, y el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano es muy bajo. Los gastos en salud son relativamente bajos y están orientados

principalmente hacia la atención médica curativa en zonas urbanas. Es necesario que el país asigne una mayor prioridad a las instalaciones de salud preventiva en el campo, a través de programas como el *posyandu*.

De igual modo, el agua potable y los servicios sanitarios sólo existen para una minoría de indonesios, generalmente para los residentes urbanos más acomodados. Indonesia tiene que hacer más esfuerzos para disponer de los recursos públicos y asignarlos a los servicios sociales prioritarios.

Argentina

Distribución del ingreso primario: bajo
 Índice de gastos en proyectos de desarrollo humano: medio
 Índice del gasto público: alto
 Índice de asignación social: medio
 Índice de prioridad social: bajo.

Argentina ha alcanzado altas tasas de alfabetismo y de matrícula escolar (ambas fueron superiores al 95% a mediados de los ochentas) y las tasas de mortalidad infantil son inferiores a la tercera parte del promedio de los países en desarrollo.

No obstante, el desempeño de Argentina en desarrollo humano es decepcionante si se considera su PNB per cápita (US\$2.520). Proporciones sustanciales de la población, especialmente en el Norte y en los tugurios en las afueras de Buenos Aires, sólo tienen un acceso limitado a la educación, a la atención médica o al agua potable y a los servicios sanitarios. Las condiciones sociales se han empeorado durante la prolongada crisis económica. La parte de la población que tiene acceso al agua potable disminuyó en nueve puntos porcentuales durante los ochentas, a 51%. Desde mediados de los setentas, el ingreso promedio de los hogares disminuyó más de la quinta parte, en términos reales, y la distribución del ingreso se hizo menos equitativa.

El índice del gasto público es alto. A pesar de un índice de asignación social moderado (35% en 1988), el 70% del mismo está orientado a los pagos de seguridad social, que sólo benefician a quienes trabajan en el sector formal, en lugar de favorecer a los pobres. Teniendo en cuenta que Argentina, durante un largo período de tiempo, alcanzó altas tasas de acceso a la atención médica y a la educación básica, puede considerarse, hasta cierto punto, como un caso de la desviación de las prioridades a la luz de los logros pasados en el pago de pensiones, la educación superior y una atención médica más sofisticada.

Al mismo tiempo, es vital que estos logros alcanzados antes de 1960 se preserven. Pero no siempre ha sido así, como lo refleja la experiencia de los años ochentas. En este sentido, el bajo índice de prioridades de Argentina es motivo de preocupación: los servicios sociales que benefician principalmente a los pobres —educación primaria, hospitales públicos, atención médica primaria y programas de mejoramiento de los tugurios— sufrieron durante la última década un deterioro más grave que el del gasto público, hoy dirigido hacia los argentinos más acomodados.

CAPITULO 4

Eficiencia en desarrollo humano

Los presupuestos gubernamentales de todos los países en desarrollo son bastante exigüos, por lo cual siempre se anda buscando la manera de rebajar los costos unitarios de los servicios sociales, aunque sin comprometer su calidad o reducir el acceso a los mismos. Así mismo, se procura recuperar algunos costos cobrándoles a los usuarios por los servicios que reciben.

Es preciso considerar las medidas de reducción y recuperación de costos dentro de su contexto político y socioeconómico. De hecho, la experiencia parece indicar que un grado "saludable" de competencia entre los servicios públicos y privados en el campo del desarrollo humano suele redundar en reducciones de precios, mayor acceso y, por lo tanto, mayores beneficios para los individuos.

Por otra parte, no sólo se deben analizar las diversas formas de reducir los costos de una medida o servicio en particular. De hecho, lo más importante es determinar si el mismo objetivo —por ejemplo, satisfacer las necesidades nutricionales de la población en general o las de segmentos previamente definidos— podría alcanzarse mejor mediante un procedimiento alternativo que resulte menos costoso. En lo que respecta a subsidios de alimentos, sería mejor adoptar medidas de política agrícola que estimulen y apoyen a determinados grupos de población para que intensifiquen su propia reducción de alimentos.

Numerosos programas, tales como el programa de apoyo nutricional de Indonesia, intentan combinar ambos enfoques, satisfaciendo las necesidades nutricionales de la población mediante programas especiales —ya sea de subsidio de alimentos o programas de alimentación— y estimulando al mismo tiempo a la gente para que produzca más, por ejemplo mediante la promoción de huertas caseras.

Así como en la prestación de servicios por parte de los sectores público y privado el equilibrio es un factor importante cuando se pretende incrementar la eficiencia, también reviste crucial importancia el grado de centralización y descentralización que marca la estrategia de desarrollo de un país. La descentralización de los servicios sociales reduce costos, porque promueve la utilización de recursos locales y suele mantener los costos administrativos en niveles más bajos. También presenta desventajas: dificulta el mantenimiento y control de los estándares de calidad requeridos para los

servicios que van a prestarse. Además, puede perpetuar, e incluso reforzar, disparidades entre diversas regiones o comunidades locales.

Es preciso analizar cuidadosamente los pros y los contras. Del lado positivo, la descentralización suele crear una atmósfera que estimula la iniciativa a todos los niveles, desde los inferiores hasta los superiores. Permite a los individuos participar más directamente en decisiones que afectan sus vidas. Por lo tanto, promueve un desarrollo orientado más hacia el ser humano, más sostenible y más relacionado con las necesidades y los intereses de la gente. La descentralización facilita el desarrollo con participación, lo cual es mucho más que un medio para mejorar la eficiencia y la efectividad: es uno de los principales objetivos del desarrollo humano.

El marco de política general de un país crea las posibilidades para la competencia y complementariedad entre los sectores público y privado, para la descentralización y para el desarrollo de otras formas de mejorar la eficiencia, por ejemplo los programas dirigidos hacia grupos específicos. Para demostrar sobre bases más concretas los resultados obtenidos al poner en práctica diversos enfoques, se examinarán a continuación distintas formas de reducir los costos de servicios considerados prioritarios para el desarrollo humano, y enseguida se analizará la recuperación de costos mediante el cobro de tarifas a los usuarios.

REDUCCIONES DE COSTOS EN EDUCACION

En el campo de la educación se presentan múltiples posibilidades de ahorrar costos. Un estudio reciente de la "Conferencia Mundial sobre Educación para Todos" concluyó que la puesta en práctica de un paquete realista de reformas podría reducir los costos recurrentes de sistemas educacionales en un 25%. El paquete contempla, entre otras cosas, medidas para reducir la repetición de esfuerzos, una utilización más eficiente de los recursos comunitarios, turnos múltiples, incrementos selectivos en el tamaño de las clases y alguna recuperación de costos al nivel terciario. Pero no debe sacrificarse la calidad de la educación con el fin de economizar en costos unitarios.

Una forma de ahorrar en salarios es recurrir a maestros con menos capacitación formal y buscar mayor ayuda por parte de la comunidad. En Senegal se han contratado cantidades crecientes de maestros asistentes: sus salarios iniciales son bastante inferiores a los de los maestros regulares y la calidad de la educación no se ha deteriorado. Así mismo, en Colombia se le está otorgando mayor importancia a los "asistentes de los maestros", lo cual también ha permitido reducir costos.

En Bangladesh, el costo anual de un sistema de educación primaria no gubernamental es de apenas US\$15 por alumno. El Comité de Progreso Rural de Bangladesh (BRAC) ofrece un curriculum de orientación funcional, de

tres años de duración, que prepara a los niños para el cuarto año del sistema educativo de primaria oficial. Los padres y los dirigentes del pueblo participan activamente en el programa y se utilizan salones de clase muy sencillos. Los maestros no tienen una capacitación completa. Sin embargo, las escuelas son muy exitosas y han ampliado el acceso a niños de familias pobres, sobre todo a las niñas, que representan el 63% del alumnado. Desde luego, los costos reales son mayores que el dinero invertido, pues los padres y el resto de la comunidad hacen contribuciones "en especie".

Otra manera de reducir costos es ampliar el tamaño de las aulas. Las pruebas de rendimiento no denotan diferencias significativas entre niños de clases con 25 alumnos y aquellos de clases con 40.

Las escuelas también pueden aumentar la cantidad de alumnos por maestro mediante la institución de turnos dobles en los mismos salones de clases, con un grupo de alumnos en la mañana y otro en las horas de la tarde. Los turnos dobles permiten ahorrar en maestros (si asumen ambos turnos) y en costos de capital inherentes a edificaciones, equipo, bibliotecas y laboratorios. Mediante este sistema, Senegal ha reducido considerablemente los costos y ha ampliado el acceso a la educación (véase Recuadro 4.1). Zambia también ha utilizado turnos dobles (e incluso triples) para reducir en casi la mitad los costos de capital en educación; así mismo, redujo el costo corriente por estudiante de escuela primaria en un promedio de 4.1% entre 1980 y 1984.

Los turnos múltiples también presentan desventajas. Significan una mayor presión tanto para los maestros como para los padres, pues estos últimos tienen que ocuparse de sus hijos pequeños cuando no están en la escuela. Sin embargo, los turnos múltiples sí ofrecen grandes posibilidades cuando se quieren reducir los costos unitarios.

El recurso al sector privado es una forma de mejorar la eficiencia en materia de educación. Es difícil establecer comparaciones entre escuelas privadas y públicas pues cada sistema tiende a atraer estudiantes de distintos trasfondos sociales, circunstancia que muy probablemente incidirá en su rendimiento académico. Aun así, un estudio ha demostrado que, en Filipinas, las escuelas secundarias privadas gastan en promedio por alumno cerca de la mitad que las escuelas públicas; también se comprobó que sus estudiantes obtienen mejores resultados tanto en inglés como en tagalo (el idioma nacional filipino), mientras que los alumnos de escuelas públicas rinden mejor en matemáticas. Diversos estudios realizados en Colombia, Tanzania y Tailandia también parecen indicar que, a nivel secundario, las escuelas privadas son más efectivas con relación a costos que las escuelas públicas.

Algunas investigaciones con base en evidencia proveniente de varios países asiáticos indican que los costos unitarios en educación superior tienden a disminuir cuando aumenta el porcentaje de los costos financiados a

RECUADRO 4.1

Escuelas con doble turno en Senegal

La educación primaria en Senegal costó US\$117 por alumno en 1986; fue, con mucho, la más costosa en comparación con la de todos los países de bajos ingresos de África y casi dobló el costo promedio de la educación primaria en los países del África subsahariana. Tres razones lo explican: salarios elevados para los maestros (más de 10 veces el PIB per cápita de 1980) baja razón alumno-maestro en las áreas rurales y altos costos administrativos.

A fin de reducir costos, el gobierno introdujo turnos dobles en las escuelas urbanas como parte de su programa de reforma educacional. En 1982, durante la fase piloto, cada aula se utilizó dos veces diarias con un maestro diferente. Pero ahora, en la fase principal del programa, tanto las sesiones de la mañana como las de la tarde corren a cargo de los mismos maestros. Tienen que enseñar 40 horas semanales en vez de las 27 horas del sistema anterior, pero en compensación reciben un 25% adicional sobre su salario básico. Sus clases también son más pequeñas, pues se redujeron de 70 y 100 alumnos a 40 y 50.

Los maestros asistentes (quienes reciben un programa de capacitación más corto) también desempeñan un papel importante en la reforma. La razón asistente-maestro creció de 0.9 a 1.2 entre 1986 y 1988, sin que disminuyera el nivel de educación. De hecho, los resultados de las pruebas demuestran que las clases dirigidas por asistentes tuvieron un mejor desempeño que aquellas con maestros con capacitación completa. Como resultado, es más probable que los nuevos cargos sean ocupados por asistentes y no por maestros con capacitación plena. También el personal administrativo se está volviendo más productivo a medida que se reorganizan sus funciones en la enseñanza primaria.

No todo ha marchado sobre ruedas. En un intento por ampliar el acceso a la educación primaria, el programa se inició más rápidamente de lo planeado. Algunos maestros tuvieron que hacerse cargo del nuevo sistema sin capacitación especial. Y los padres, temerosos ante los cambios, los rechazaron.

Sin embargo, en términos generales el programa ha sido exitoso. Los costos unitarios están bajando. Además, la matrícula escolar primaria bruta aumentó de 46% en 1980 a 57% en 1985 y a 59% en 1988, sin que bajara el rendimiento de los alumnos.

través de contribuciones privadas. Sin embargo, una vez recuperado el 40%, la disminución marginal en costos unitarios es muy pequeña.

Existe evidencia de que las escuelas financiadas y administradas de manera descentralizada, así como supervisadas por comités locales, son más eficientes que las escuelas dependientes de un sistema centralizado.

REDUCCIONES DE COSTOS EN ATENCION MEDICA

El sector salud también ofrece numerosas oportunidades de ahorro. Se ha calculado que en los países americanos se desperdicia un 25% de los gastos en materia de salud. Casi todos los gobiernos podrían efectuar grandes ahorros si optaran por tratamientos de menor costo, escogieran medicamentos más apropiados y los comprarán a través de métodos más eficientes.

La mayoría de los servicios de salud registra una enorme facturación por concepto de medicamentos, y es posible que se desperdicie más del 50%. Una mayor concentración en medicamentos básicos podría generar ahorros significativos. Según los cálculos, en 1985 el consumo de medicamentos por cabeza en los países en desarrollo fue de US\$5.40. Sin embargo, los medicamentos básicos y esenciales cuestan aproximadamente US\$1.00 por persona, y podría suministrarse una lista todavía más restringida por US\$0.25. Entre 1.500 millones y 2.500 millones de personas todavía tienen poco o ningún acceso regular a medicamentos considerados esenciales.

Muchos de los tratamientos más baratos resultan tan eficaces como las alternativas de alta tecnología. En los países en desarrollo, una de las principales causas de muerte son las enfermedades diarreicas. El tratamiento convencional es la terapia de rehidratación intravenosa. Sin embargo, la rehidratación oral resulta igualmente eficaz y a veces incluso más y reduce los costos en aproximadamente 90%.

La racionalización de las políticas de adquisición de drogas brinda la posibilidad de realizar ahorros adicionales. Podrían utilizarse drogas genéricas en vez de drogas de marca, y comprarse mediante licitación competitiva. Sri Lanka hizo ahorros considerables al centralizar la adquisición de productos farmacéuticos a través de una compañía estatal. Obtuvo medicamentos básicos a menos de la mitad del precio pagado por el sector privado, y a veces a menos de un tercio del precio. También se puede mejorar la eficiencia mediante la utilización de métodos más adecuados de almacenamiento y distribución. Se ha calculado que en las campañas de inmunización, el desperdicio asciende a 33%. Si se redujera a 20%, el costo de las vacunas y jeringas disminuiría de US\$1.40 por niño a US\$1.15.

La adopción de algunas de estas medidas podría reducir los costos de las drogas en divisas entre un tercio y la mitad. En algunos países con in-

dustrias farmacéuticas como Argentina, Brasil, Egipto, India, la República de Corea y México, se han registrado ahorros todavía mayores.

A semejanza de lo que ocurre en el sector de la educación, el empleo de personal con menos calificación formal también podría significar ahorros considerables sin sacrificar estándares. En los pueblos se puede contar con la ayuda de personal vinculado al área de la salud y con parteras tradicionales. Además, las comunidades pueden ayudar a sufragar los costos de centros de salud y clínicas o construirlos ellos mismos, especialmente si se les coloca a cargo y si ven que sus inversiones les producen beneficios directos. También se puede recurrir con mayor frecuencia a los sanadores tradicionales y a los medicamentos a base de hierbas.

Finalmente, la relación costo-efectividad podría mejorarse con una organización y una administración más adecuadas de los sistemas de salud. Tómese por ejemplo el caso de Malawi, en donde la simple mejora administrativa del hospital principal permitió ahorrar dos quintas partes de los gastos recurrentes no representados en salarios.

REDUCCIONES DE COSTOS EN SUMINISTRO DE AGUA Y SISTEMAS SANITARIOS

Las nuevas tecnologías y las estructuras administrativas mejoradas pueden significar una contribución importante. La Década Internacional de Agua Potable y Condiciones Sanitarias ayudó a identificar numerosos métodos novedosos, entre ellos el suministro de agua alimentado por gravedad, que pueden abaratar los costos y aumentar la cobertura en áreas montañosas. Hoy en día se puede tratar el agua mediante procesos lentos de filtración por arena, los cuales purifican de forma más barata las aguas de superficie moderadamente contaminadas.

Así mismo, se han mejorado los pozos y las bombas. Los pozos de diámetro pequeño pueden operarse a costos que fluctúan entre US\$5.00 y menos de US\$0.50 por usuario. En un proyecto en la India, el agua se bombea desde un pozo profundo a un costo de capital inferior a US\$1.00 por usuario por año, y sus costos de operación y mantenimiento son de aproximadamente US\$0.10 por usuario. Algunos programas emprendidos en Ghana y Malawi registran costos igualmente bajos. Hoy en día hay varios tipos nuevos de bombas de agua disponibles, incluyendo bombas manuales que les permiten a las comunidades administrar y mantener ellas mismas los sistemas de agua.

Algunos gobiernos y donantes externos han promovido mejoras en control de costos y administración financiera, los cuales revisten importancia crucial en cualquier sistema de abastecimiento de agua. Esto se puede lo-

grar mediante la utilización de computadores, lo cual facilita la facturación y la recaudación de los pagos, sobre todo en áreas urbanas.

Los usuarios mismos constituyen uno de los recursos más importantes en materia de administración. La participación de la comunidad y en especial de las mujeres en decisiones sobre la ubicación de las instalaciones, los tipos de tecnología más aceptables y los procedimientos de utilización y mantenimiento puede ser de gran ayuda para sostener un programa realista de inversión a bajo costo.

REDUCCIONES DE COSTOS EN SUBSIDIOS DE ALIMENTOS

Cerca de 800 millones de personas se acuestan con hambre todas las noches. En los países en desarrollo, más de una tercera parte de los niños aproximadamente 180 millones sufre de peso excesivamente inferior al normal, lo cual pone en peligro tanto su desarrollo saludable como sus vidas. En muchos países puede darse el caso de una escasez absoluta de alimentos, pero el verdadero problema para la mayoría de las familias pobres es que no pueden darse el lujo de comprar los víveres disponibles.

Los gobiernos han intentado ejercer control sobre el precio de los alimentos, pero eso ha reducido los ingresos de los agricultores (muchos de los cuales también son pobres y sufren de desnutrición) y ha desalentado la producción.

Una mejor solución consiste en subsidiar alimentos básicos, práctica que se ha convertido en un "servicio social" importante en muchos países en desarrollo. Sin embargo, los subsidios de alimentos son costosos en algunos casos ascienden a más de 15% de los presupuestos gubernamentales, de manera que cualquier evaluación del gasto público debe examinar diversas formas de proceder de la manera más eficiente posible.

- Los subsidios de alimentos adoptan cuatro modalidades principales:
- *Reducciones generales de precios en el mercado*, mediante las cuales el precio de los productos seleccionados se abarata para todos los consumidores.
 - *Racionamiento de alimentos*, mediante el cual se distribuyen víveres a tiendas específicas o a hogares a precios de concesión.
 - *Intervención nutricional*, mediante la cual se instituyen programas de alimentación para niños en las escuelas o para otros grupos vulnerables.
 - *Alimentación a cambio de trabajo*, mediante la cual se brindan alimentos como forma de pago a quienes participan en proyectos de obras públicas, por lo general referidos a infraestructura o a alivio de desastres.

Las reducciones generales de precios en el mercado le otorgan relativamente mayor ayuda a las familias más pobres (particularmente en las áreas urbanas), puesto que dichas familias gastan una proporción más alta de sus ingresos en alimentos. En Sri Lanka, el 10% más pobre de la población gasta

casi el 80% de sus ingresos en alimentos; a finales de los años setentas, los subsidios recibidos por la quinta parte más pobre de los hogares de bajos ingresos representaron efectivamente cerca del 16% del ingreso familiar. En Kerala, India, los subsidios llegaron a representar hasta la mitad del ingreso de los hogares de bajos recursos durante el mismo período.

Cuando un país emprende un programa de ajuste económico, los subsidios de alimentos suelen ser uno de los primeros rubros de gasto gubernamental en ser atacados. Cerca de una tercera parte de los programas de ajuste emprendidos a mediados de los años ochentas contemplaba la reducción de los subsidios de alimentos. En términos generales, entre 1980 y 1985 se presentó un descenso de gastos reales en subsidios, salvo en unos pocos países como Bangladesh, Mauricio y Marruecos, en donde dichos gastos aumentaron.

Esto se explica en parte porque los subsidios de alimentos suelen ser indiscriminados. Países como Egipto, Marruecos, Pakistán y Zambia tienen subsidios generales, lo cual permite que personas relativamente ricas también se beneficien de los precios bajos. En Marruecos, el 80% del costo presupuestal de los subsidios de alimentos en las áreas rurales no beneficia a los más necesitados.

El reto de los últimos años ha consistido en orientar los subsidios hacia grupos específicos, de manera que contribuyan más eficientemente a la nutrición de los pobres. Desde luego, esto entraña algunas desventajas: mientras más específicamente dirigido sea un programa, mayor será el riesgo de que algunos de los más vulnerables no se beneficien de él. De otra parte, si bien es cierto que se puede ahorrar en lo que respecta al dinero gastado en alimentos, los costos administrativos suelen aumentar. Además, existe el riesgo de que los programas de subsidio de alimentos pierdan respaldo político (véase Capítulo 5).

Los subsidios de alimentos deben formar parte integral de una estrategia de nutrición muy bien pensada. Diversas investigaciones han demostrado que los subsidios de alimentos resultan más eficaces cuando se combinan con educación en materia de nutrición y atención médica primaria. En Tamil, Nadu, en India, los suplementos alimenticios complementados con educación en nutrición y atención médica primaria han mejorado notoriamente la condición nutricional de niños con posibilidades de padecer desnutrición.

Las circunstancias económicas y políticas determinan los métodos más apropiados y factibles para cada caso particular. No obstante, pueden extraerse algunas conclusiones generales de experiencias recientes.

- *Subsidios definidos según ingresos.* Este tipo de definición específica tiende a ser poco eficaz en países pobres donde no existen buenos registros de

ingresos. Se excluye a muchos de los necesitados y entraña altos costos administrativos (véase Recuadro 4.2).

- *Subsidios definidos por región.* La provisión de alimentos baratos a determinadas tiendas en áreas seleccionadas puede ser un procedimiento eficaz cuando existe una concentración regional de la pobreza. Sin embargo, este no suele ser el caso; los almacenes tienden a concentrarse sobre todo en los distritos de bajos ingresos de las áreas urbanas, con lo cual sólo tiene acceso a ellos una parte de los pobres.
- *Subsidios definidos a partir de productos primarios.* El subsidiar únicamente los productos básicos consumidos más que todo por los grupos de bajos ingresos puede beneficiar a los pobres sin excesivo desperdicio. No obstante, con frecuencia se subsidian productos innecesarios. Es el caso, por ejemplo, del trigo o la carne, que son consumidos más por grupos de altos ingresos. Si se escoge el producto básico adecuado, este tipo de subsidio "autodefinido" puede ser muy eficaz y eficiente.
- *Provisión de alimentación gratuita en las escuelas.* Esta es una buena forma de beneficiar a niños en edad escolar y tiene la ventaja adicional de que estimula la asistencia a la escuela.
- *Distribución a través de centros de salud.* Esta es una forma muy eficaz de beneficiar a grupos vulnerables, incluyendo niños pequeños desnutridos y mujeres embarazadas y con lactantes. En Colombia y en las áreas rurales remotas de Filipinas, la distribución de cupones para alimentos a madres de bajos ingresos, cuando llevan a sus niños en edad preescolar a los puestos de salud, ha resultado muy exitosa.

Los subsidios de alimentos pueden ser un instrumento crucial para ayudar a los pobres. Sin embargo, deben formar parte integral de una estrategia más amplia cuyo fin último sea permitir a los hogares pobres satisfacer sus propias necesidades, con lo cual los subsidios terminarán siendo superfluos.

COBRO AL USUARIO

Con frecuencia los servicios sociales básicos en los países en desarrollo son gratuitos, o bien tienen un costo mínimo. Esto se justifica porque la sociedad como un todo suele beneficiarse, aun cuando los servicios se prestan a individuos. Es evidente que un servicio de salud gratuito que trata a personas con enfermedades contagiosas también beneficia a quienes no están enfermos. Por su parte, la educación gratuita mejora las capacidades de los individuos, con lo cual pueden aumentar los ingresos y el bienestar de un país en general. Además la oferta gratuita de los servicios de primera necesidad brinda una mayor igualdad de oportunidades y atiende la responsabilidad que tiene todo gobierno de velar por los derechos humanos básicos de sus ciudadanos. Pero los individuos incluso los pertenecientes a grupo

RECUADRO 4.2

Los subsidios de alimentos no benefician a los pobres de Sri Lanka

Si se definen objetivos demasiado específicos para un programa de subsidios a fin de que sólo se beneficien de él los pobres, probablemente se reducirán los costos. Sin embargo, se corren dos riesgos. En primer lugar, algunos de los beneficiarios necesitados quedarán excluidos. En segundo término, puede convertirse en un programa impopular a los ojos de otros grupos políticamente poderosos, quienes pueden bloquearlo o desviarlo para que favorezca sus propios fines.

La experiencia de Sri Lanka ilustra algunos de los peligros. El gobierno que asumió el poder en 1977 heredó un programa de subsidio de alimentos que combinaba un subsidio general del arroz con un programa de racionamiento. Esto resultaba muy costoso, pues representaba cerca del 15% del total de gastos gubernamentales.

El nuevo gobierno tenía todo a su favor para introducir reformas. Contaba con una amplia mayoría, abundaba la ayuda extranjera, el clima era favorable, los precios internacionales eran bajos y, tras varios años de estancamiento, se había reanudado el crecimiento. En 1978 se retiró el subsidio a la parte más rica de la población y en 1979 el programa de racionamiento fue reemplazado por un sistema de cupones para alimentos.

La definición de objetivos específicos sí redujo bastante los costos: los subsidios de alimentos disminuyeron de cerca del 5% del PNB a mediados de los años setenta al 1.3% en 1984. Sin embargo, los pobres obtuvieron menos beneficios bajo el nuevo programa. El consumo de calorías per cápita del 20% más pobre de la población se redujo del ya de por sí bajo nivel de 1.490 calorías en 1979 a 1.386 en 1982. Y la proporción de pobres en Sri Lanka se elevó de 23% de la población en 1978 a 27% en 1987.

¿Por qué salieron perjudicados los pobres? Porque el 30% de los hogares de la mitad más pobre de la población no estaba recibiendo los cupones, y porque la inflación recortaba en la mitad el valor real de los cupones (que no estaban indexados). Mientras tanto, el 30% de la mitad más rica de la población sí recibía cupones. Esto se explica porque la distribución de los cupones se basaba en declaraciones de renta y estas casi nunca se cuestionaban, sobre todo en las áreas rurales. Por lo tanto, la distribución de ingresos se volvió todavía más inequitativa.

El gobierno sí intentó comprobar los ingresos de los declarantes, pero el parlamento se opuso a la medida: era aceptable ayudar a los pobres, pero no así recortar los beneficios de la clase media.

Las lecciones son claras: no es posible beneficiar a *todos* los pobres y *sólo* a los pobres. Y si es preciso escoger, es preferible un cubrimiento que peque por exceso y no por defecto.

de bajos ingresos con frecuencia están dispuestos a pagar una tarifa si eso les significa mejores servicios. En varios casos, la competencia dentro del sector privado ofrece esa opción.

En algunos países la educación es gratuita, pero sólo durante una cantidad determinada de años. Por ejemplo, en Nepal y en la República de Corea la educación primaria es gratuita. En Filipinas, la educación secundaria también es gratuita desde 1988. En otros países, incluyendo Mauricio, la educación es gratuita en todos sus niveles.

Incluso cuando los servicios son oficialmente gratuitos, pueden significarle una carga financiera considerable a las familias pobres. En algunos países los salarios de los maestros son tan bajos que a veces los padres tienen que complementarlos con contribuciones para el transporte o la alimentación de los maestros, a fin de que los alumnos puedan recibir las clases. Así mismo, se supone muchas veces que las fórmulas médicas son gratuitas, pero en la realidad es posible que los pacientes tengan que pagar por los medicamentos pues de lo contrario descubren que están misteriosamente "agotados" en la droguería.

Es preciso hacer una distinción entre la prestación y el financiamiento de servicios (ver Capítulo 3). Algunos de los servicios que paga el gobierno pueden ser prestados por el sector privado. Es posible que quienes utilicen escuelas y hospitales privados paguen, al menos en parte, con cupones del gobierno, lo cual les brinda la libertad de escoger y estimula la competencia entre los proveedores. O el apoyo puede ser más indirecto, a través de exenciones tributarias sobre inversiones personales en salud o en educación.

También se ha subrayado la conveniencia de que las personas paguen al menos algo por los beneficios que reciben. Esto, por ejemplo, podría fomentar una utilización más cuidadosa de servicios como el agua. Y el hecho de que los padres tengan que pagar por la educación de sus hijos podría elevar los índices de asistencia a la escuela.

El debate actual en torno al cobro de tarifas al usuario se concentra en cuatro aspectos: la cantidad de *ingresos* que se pueden recaudar, el posible incremento en *eficiencia*, la preocupación por la justicia y la *equidad* y el peligro de disminuir el *acceso* a los pobres.

Ingresos

Teóricamente, el cobro al usuario debería generar dinero adicional que pueda invertirse en servicios educativos y de salud carentes de fondos suficientes. Sin embargo, el ingreso tiende a no ser muy grande. En servicios médicos, se calcula que la recuperación de costos promedio a través de cobro al usuario en países en desarrollo tan sólo asciende a 5% de los costos

de operación (como se ilustra en las tablas 4.1 y 4.2). Solamente unos pocos países registraron tasas razonables.

TABLA 4.1
Cobros al usuario

	Ingreso del cobro al usuario como % del gasto público			
	Educación		Salud	
	1980	1988	1980	1988
Bolivia	..	..	60 ^a	22.0
China	4.0 ^b	5.0	..	..
Costa Rica	1.9	0.0	1.4	0.0
India	2.2	1.5 ^c	8.7	4.5 ^c
Mauricio	3.1	0.0	0.2	0.2
Nigeria	0.1	5.1	0.2	0.6
Pakistán	5.9 ^b	1.4	6.0 ^d	2.6
Filipinas	4.1	1.1	7.7	2.5
Zimbabwe	4.7	3.8	..	..

a. 1984 b. 1986 c. 1985 d. 1973

TABLA 4.2
Cobros al usuario de servicios de salud en Africa

Ingreso del cobro al usuario como % del presupuesto de salud (Comienzos de los ochentas)

Ghana	15.0
Etiopía	12.0
Mauritania	12.0
Mozambique	8.0
Ruanda	7.0
Lesotho	5.7
Burundí	4.0
Malawi	3.3
Costa de Marfil	3.1
Zimbabwe	2.2
Suecia	2.1
Kenia	2.0
Burkina Faso	0.5

En educación primaria los niveles son inclusive más bajos, y sólo en educación secundaria y superior se han registrado tasas superiores al 10%, alcanzándose algunos niveles altos en Asia (véase Tabla 4.3).

TABLA 4.3
Cobro al usuario de educación pública en Asia

Como % al costo de operación por unidad (mediados de los 80s)

	Primaria	Secundaria	Superior
Corea, Rep. de	0.0	34.2	45.9
Indonesia	7.1	27.4	18.9
Nepal	0.0	40.7	10.4
Papua Nueva Guinea	8.7	39.8	0.0
Filipinas	0.0	9.3 ^a	15.3
Tailandia	0.1	18.3	5.0
India	..	11.6	4.9
Malasia	3.7	4.0	5.8
Bangladesh	7.4	4.0	0.1
Sri Lanka	3.1	3.1	3.4
China	4.8	3.2	0.3

a. Los cobros fueron eliminados en 1988.

Ninguna de estas cifras tiene en cuenta el costo de la recaudación, de manera que las contribuciones netas son todavía más bajas. Sin embargo, el *potencial* puede ser todavía muy alto. Según la experiencia de varios países, las personas están dispuestas a pagar por una mejor calidad. En Ghana, el 15% de los gastos recurrentes del gobierno en materia de salud se recupera mediante cobro al usuario. En Bolivia, el 22% de los gastos de salud del gobierno se paga de esta manera.

Eficiencia

El mecanismo del precio debe desalentar la utilización innecesaria y excesiva de los servicios. Podría resultar un mecanismo más eficiente que el racionamiento, que es costoso de organizar y se presta fácilmente a la corrupción. Sin embargo, *cualquier* forma de cobrarle al usuario entrañará costos administrativos.

Por ahora no parece existir mucha evidencia que indique que el cobro al usuario sirve a los pacientes de guía correcta al decidir si deben recurrir al servicio o no. En Senegal se introdujo el cobro al nivel de salud primaria en lugar de en los hospitales; así, al desalentar las medidas preventivas y la atención médica de bajo costo, aumentaron los costos generales en salud. La experiencia de Senegal demuestra que el cobro al usuario debe introducirse primero en la cima de la pirámide clasificatoria de salud, y no en la base.

Equidad

Tal vez el gobierno esté muy consciente de su responsabilidad en cuanto a la prestación de los servicios básicos y quiera asegurar que tanto los ricos como los pobres disfruten de buena salud y de un nivel razonable de educación. Sin embargo, si suministra gratuitamente todos los servicios podría beneficiar mucho más a los ricos, pues ya sea a través de un mayor conocimiento, o influencia, o corrupción, éstos pueden sacar una mayor participación de los servicios costosos altamente subsidiados.

Una forma de procurar que los pobres no sufran indebidamente sería la aplicación de tarifas diferenciales de acuerdo con los distintos grupos de ingresos, quizás eximiendo del todo a los más pobres. No obstante, cualquier sistema de tarifas diferenciales con base en ingresos (para cobro al usuario o cualquier otro fin) plantea grandes dificultades desde el punto de vista administrativo, sobre todo en los países en desarrollo. Es posible que tales sistemas no discriminen como es debido, con lo cual algunos pobres acaban pagando mientras que algunos de los ricos no lo hacen. Podría pensarse más bien en basar la discriminación en el *tipo* de servicio, cobrando, por ejemplo, tarifas para la educación terciaria pero no para la primaria.

Acceso

Cuando existe un incentivo para que los encargados de prestar el servicio cumplan adecuadamente con su trabajo, la cobertura de los servicios se ampliará y se atenderán mejor las necesidades de los usuarios.

Sin embargo, ¿es posible que la introducción de tarifas desaliente a los pobres? Muchas veces a los pobres les resulta difícil utilizar inclusive los servicios gratuitos. Tal vez la clínica quede lejos y el transporte sea costoso. De otra parte, enviar a los niños a la escuela suele requerir la compra de uniformes y libros, así como la pérdida de la contribución de los hijos en el trabajo. En Sri Lanka, como en los demás países, las tasas más altas de inasistencia a la escuela se presentan dentro de las familias más pobres.

Cuando se introduce el cobro al usuario se puede presentar una disminución en la demanda de los pobres, como se ha podido comprobar en varios estudios. Cuando Ghana introdujo el sistema de cobro a mediados de los años ochentas, la utilización de servicios médicos disminuyó (véase Recuadro 4.3). El recurso a dichos servicios recuperó sus niveles anteriores en las áreas urbanas, pero no así en las rurales. El servicio había mejorado, pero evidentemente no lo bastante para atraer de nuevo a quienes no habían vuelto debido al incremento en el precio. Así mismo, cuando aumentaron las tarifas en Lesotho, la utilización de servicios en las tierras llanas regresó lentamente a sus niveles anteriores, pero en las áreas montañosas siguió siendo más baja que antes de tomarse la medida. En Zaire, un rápido incremento en el precio de la atención médica hizo que la tasa de utilización general cayera de 37% a 31%. Se observaron bruscos descensos en visitas de atención prenatal y de niños menores de cinco años.

La experiencia obtenida hasta el momento permite formular algunas conclusiones generales sobre cobro al usuario.

Educación

- *Primaria.* La educación primaria es un derecho humano básico y debe suministrarse gratuitamente. A las familias pobres, sobre todo las que pagan los costos adicionales de oportunidad inherentes a la pérdida de la mano de obra de sus hijos, se les deben subsidiar los libros, los uniformes y otros costos reales de la educación.
- *Secundaria.* Existen fuertes argumentos en favor de suministrar también gratuitamente este servicio social prioritario, tanto por cuestiones de equidad como por los beneficios que genera en materia de productividad. En caso de fijarse tarifas, debe establecerse un sistema de exención eficaz para quienes no puedan pagar.
- *Terciaria.* La educación terciaria sólo cubre una proporción pequeña de la población, por lo general perteneciente a los grupos de altos ingresos, y sus costos son muy altos. En este caso, lo más aconsejable es la existencia de tarifas, en combinación con un sistema de becas para alumnos pobres.

Salud

- *Atención médica primaria.* El acceso debe ser universal y gratuito, no sólo por cuestiones de equidad, sino porque la sociedad y la economía se benefician con una población saludable en términos generales.

RECUADRO 4.3

En Ghana, el cobro de tarifas a los usuarios genera fondos pero aleja a los pacientes rurales

A mediados de 1985, las tarifas cobradas a los usuarios de los centros de salud del gobierno en Ghana aumentaron considerablemente. Para 1987 se estaba obteniendo el ingreso proyectado 15% de los costos, pero menos personas utilizaban los servicios.

En el distrito de Ashanti-Akim las tarifas provocaron al comienzo una reducción en la asistencia a todos los centros de salud. La asistencia retornó gradualmente a su nivel original en las áreas urbanas, mas no así en las rurales.

Algunos de los más pobres ya no podían permitirse el lujo de acudir a los centros con la misma frecuencia que antes y tendían a retrasar los tratamientos hasta que sus dolencias empeoraban. Hubo un descenso significativo en la cantidad de mujeres que utilizaban los centros, pero se presentó un aumento en la proporción de niños menores de cinco años.

Se hicieron excepciones para algunas enfermedades, por ejemplo la tuberculosis o la lepra, y para algunas otras se determinó que el tratamiento fuese gratuito, aunque los pacientes tenían que comprar los medicamentos. Además, quienes administran los centros tenían poder discrecional para eximir a personas con base en sus bajos ingresos. Sin embargo, a los trabajadores del sector salud les resultó difícil llevar esto a la práctica, pues tenían que se presentaran muchos reclamos. Por lo tanto, sólo hicieron excepciones en unos cuantos casos.

A veces, el dinero que las familias utilizaban para pagar las tarifas provenía de fondos que quizás se hubieran podido emplear para atender otras necesidades básicas, como alimentación o educación.

Otro efecto de las tarifas fue el traslado de la demanda al sector privado, en parte a sanadores tradicionales, pero también a farmacias comerciales. Muchas veces los pacientes conseguían los medicamentos mas baratos en las tiendas comerciales, por lo cual acudían primero allá en vez de consultar (quizá con necesidad) al médico. También se presentaba el peligro de que vendedores no calificados dieran el tipo o la cantidad equivocada de remedios. De otra parte, algunas personas compraban a vendedores sin licencia, con lo cual el control de calidad era aún menor.

El dinero recaudado mediante el cobro de tarifas se encauzó en tres direcciones. La Tesorería recibía la mitad y el Ministerio de Salud una cuarta parte. El centro se quedaba con el 25% restante. Con ello por lo general mejoraba el servicio, pero no lo suficiente como para volver a atraer a los pacientes que se habían alejado como consecuencia del aumento en los precios.

Como los que se distanciaron eran en su mayoría campesinos y como los centros de salud casi no tuvieron la oportunidad de indicarles medidas preventivas, se acentuó el sesgo hacia la medicina curativa urbana.

- *Medicamentos.* Es probable que la fijación de algún precio a los medicamentos mejore la eficiencia de su utilización. Sin embargo, los gobiernos podrían ahorrar mucho más en este campo si adoptaran un programa de medicamentos esenciales con base en licitación competitiva en el mercado abierto, en combinación con un sistema de distribución eficaz.
- *Atención hospitalaria.* Las tarifas hospitalarias inducirían a los pacientes a acudir en primera instancia a los centros de salud gratuitos de su localidad, los cuales los remitirían a los hospitales sólo en caso de necesidad. Un "sistema de remisión" eficaz de este tipo prestaría más eficientemente una atención médica general. Sin embargo, debe seguirse eximiendo a los hogares de bajos ingresos y a los niños menores de cinco años.

Agua y servicios sanitarios

A fin de poder suministrar agua y servicios sanitarios a la totalidad de la población de los países en desarrollo, habrá que aumentar cuantiosamente los gastos del sector público y la asistencia externa. El cobro de tarifas a los usuarios no tendrá mucho impacto sobre tal inversión de capital; lo más que puede hacer es contribuir a los costos de mantenimiento y funcionamiento.

Todos los usuarios deberían participar plenamente en las decisiones sobre inversión inicial, tales como la tecnología que se va a utilizar, el nivel de servicio y su ubicación. Se ha demostrado que al consultar a los consumidores (y especialmente a las mujeres) se aumentan las probabilidades de recuperación y mantenimiento de costos.

Utilización de los ingresos

En algunos casos, los ingresos provenientes de las tarifas cobradas a los usuarios pueden ser utilizados por el gobierno central para transferir fondos de un tipo de gastos a otro. Por ejemplo, un ministro de educación podría querer transferir fondos del nivel terciario a los niveles secundario o primario.

En otros casos, y en especial cuando se cobran tarifas por la prestación de servicios básicos, resulta útil mantener una porción considerable del ingreso dentro de la institución o la comunidad. Las personas se muestran más dispuestas a pagar por servicios si ven que los ingresos así generados se reinvierten en la localidad y contribuyen directamente a mejorar la calidad de los servicios ofrecidos.

Sin embargo, cuando se planea la introducción de un sistema de cobro a los usuarios, se debe buscar no solamente generar ingresos sino también

estimular la participación. Debe tenerse especial cuidado de no excluir a los hogares pobres, pues tanto sus hijos como la sociedad en general saldrían perjudicados.

Más allá de las estadísticas

Para que la inversión pública sea eficiente se requiere mucho más que una administración eficaz del dinero. También es menester que *las personas* utilicen tales recursos sabiamente.

La información existente sobre gastos públicos y privados demuestra en parte el impacto que pueden ejercer los gobiernos y las instituciones privadas sobre el desarrollo humano.

Muchos componentes cruciales del desarrollo humano no son monetarios. El tiempo que las mujeres dedican a sus hogares y a criar a sus hijos nunca aparece en los informes de ningún ministro de finanzas. Sin embargo, los esfuerzos de la madre ejercen una influencia vital sobre la salud y la nutrición de toda la familia.

Y en el caso de las familias más pobres, el tiempo que los hijos pasan en la escuela puede significar un sacrificio considerable en los ingresos, el cual debería en realidad agregarse a los gastos del gobierno en educación.

Así mismo, es posible que las familias que viven en áreas rurales tengan que recorrer grandes distancias para llegar a un centro de salud y hacer un chequeo médico a sus hijos. También en las ciudades puede suceder que las madres tengan que hacer fila desde la madrugada en un centro de salud, para acabar marchándose sin haber sido atendidas. Los ahorros del gobierno pueden generar costos en otras partes.

Incluso el gasto gubernamental no puede considerarse de manera aislada. Su impacto depende no sólo de la cantidad de dinero que se gaste, sino de cómo y en qué entorno se invierte. Sin dinero, los gobiernos casi no pueden hacer nada. Sin embargo, a veces grandes sumas de dinero hacen muy poco.

Además de la pertinencia de las políticas gubernamentales, mucho depende de las *instituciones* que gastan el dinero, de las *habilidades* del personal y de las *actitudes* y el estado de *salud* de todos los involucrados. Si todos estos elementos funcionan en conjunto, el dinero será bien empleado.

Las instituciones tienen que aprovechar la energía, el compromiso y el entusiasmo tanto del personal como de los beneficiarios. Si la toma de decisiones es demasiado centralizada, las políticas pueden resultar demasiado costosas, o bien fallar completamente. De otra parte, si se depende en exceso de iniciativas provenientes de la base, es posible que todo se haga tan lento que llegue a paralizarse; así mismo, puede correrse el riesgo de que las élites de poder

locales asuman el control de los programas. Es preciso escoger con sumo cuidado la combinación que rinda mejores resultados.

Las habilidades y aptitudes de los maestros, los trabajadores del pueblo y el personal vinculado al sector salud resultan cruciales en la prestación de los servicios. Por eso la capacitación reviste importancia primordial y debe procurarse que las personas estén permanentemente actualizadas.

No es fácil medir las actitudes, pero eso no significa que carezcan de importancia. Surgen de la autodisciplina, del orgullo que se siente al realizar un trabajo, de la voluntad de cooperar. El desarrollo humano no es sólo cuestión de alfabetismo o números, sino de saber cómo hacer las cosas: cómo tomar decisiones, tener iniciativa, resolver conflictos y acomodar los puntos de vista ajenos.

La salud y los niveles generales de vida suelen ser factores determinantes de la eficiencia cuando se emprende una tarea. Es más probable que un grupo de personas alertas y bien nutridas se comprometa a sacar adelante un programa de salud o educación con empeño y dedicación.

Cada uno de estos factores (que interactúan entre sí) puede ser positivo o negativo desde el punto de vista del desarrollo humano. Las instituciones positivas aprovecharán el entusiasmo y la energía de todos. Las negativas se mostrarán distantes y generarán desconfianza. Si las personas tienen una actitud positiva, pueden ser cooperadores e independientes. De lo contrario, pueden mostrarse renuentes ante cualquier cambio o confiarán en que otros realicen las tareas.

Cada uno de estos factores también depende del nivel de desarrollo humano. Una sociedad con altos niveles de nutrición, salud y educación tiende a contar con las instituciones, las habilidades y las actitudes conducentes al desarrollo humano. En cierto sentido, esta conclusión resulta inquietante (el desarrollo humano depende del desarrollo humano). Explica por qué muchas veces resulta difícil hacer que despeguen estas actividades. Pero también transmite un mensaje de esperanza. Una vez que comienza el proceso de desarrollo humano, éste puede autorreforzarse, siendo, además, acumulativo y elástico.

CAPITULO 5

Política y reformas

Los gobiernos pueden transferir recursos sustanciales al sector social: de defensa a salud, de subsidios de empresas públicas ineficientes a abastecimiento de agua. Incluso dentro del sector social, pueden aprovechar los recursos mucho mejor.

¿Por qué, entonces, todavía no han tenido lugar estos cambios? Muchos responderían que la situación actual conviene a quienes detentan el poder y a sus influyentes partidarios. Es por ello por lo que hay educación universitaria para los hijos de los ricos en vez de educación primaria para los hijos de los campesinos; apartamentos lujosos en vez de viviendas de bajo costo para los segmentos pobres de las ciudades; alimentos subsidiados para los funcionarios urbanos y los militares en vez de incentivos reales para los campesinos pobres.

La escuela de interés propio u "opción pública" en economía política sostiene que todos los actores ciudadanos, políticos y burócratas tratan de influir sobre la política pública de acuerdo con sus propios intereses. Los ciudadanos utilizan la influencia política para acceder a los servicios gubernamentales. Los políticos se aseguran de que los recursos gubernamentales se encaucen hacia sus partidarios. Y los funcionarios públicos explotan sus cargos oficiales para obtener ganancias personales.

Este énfasis en el interés propio de cada uno de los agentes como factor motivador ofrece un marcado contraste con la concepción del Estado que prevaleció en otras épocas. La teoría "platónica" afirmaba que el gobierno era un guardián esencialmente benévolo del bienestar público, y que actuaba desinteresadamente.

Estas concepciones divergentes sobre el gobierno generan propuestas contrastantes sobre el papel que debe desempeñar el Estado en las vidas de sus ciudadanos. La noción cada vez más popular argumenta que el Estado, dadas sus limitaciones, debe intervenir lo menos posible. Sobre todo en la esfera económica, debe dejar la mayor parte de las decisiones a cargo de la "mano invisible" del mercado. Ello obedece a que, cuando intervienen grupos de presión política, es probable que actúen como un "pie invisible" que pisotea el delicado trabajo realizado por la "mano".

Por el contrario, la visión platónica sostenía que no era conveniente depender del mercado, y que el gobierno debía intervenir para compensar las fallas de dicho mercado.

¿Cuál de estas teorías se ajusta mejor a la realidad? Ambas cuentan con evidencia que las respalde. Y, en efecto, dicha evidencia ha contribuido a forjar la teoría actual más generalizada sobre el Estado: la noción de que el Estado debe suministrar un marco factible de desarrollo en vez de tratar de producir por sí mismo el desarrollo a través de empresas del sector público o de la prestación directa de servicios sociales. El Estado debe actuar como intermediario entre intereses en competencia y fuerzas encontradas, entre la eficiencia del mercado y la responsabilidad social, entre los grupos vocales más poderosos y los segmentos menos organizados y menos influyentes de la sociedad.

Como se analizó en los Capítulos 1 y 2, existe un movimiento amplio que propugna por una mayor libertad humana en el mundo. Los regímenes militares y unipartidistas están cediendo el paso a formas de gobierno más democráticas. Un número creciente de personas cuenta hoy en día con opciones políticas: el derecho de votar, el derecho de escoger entre diferentes partidos políticos, el derecho de reunirse y el derecho de hacer oír sus voces y hacer conocer sus intereses. Además, cada vez se les brindan mayores oportunidades de fijar responsabilidades a sus representantes políticos.

Por razones de economía política, y también por compromiso político con objetivos como alivio de la pobreza, más igualdad y un mejor bienestar para el pueblo, la mayor parte de los gobiernos actuales responde, al menos hasta cierto punto, a las presiones de la opinión pública, incluyendo las provenientes o en beneficio de los segmentos menos privilegiados de la sociedad.

No es fácil manejar la economía política. Los intereses creados pueden impedirle a un gobierno tomar el sendero "óptimo". Sin embargo, los problemas no son insuperables. Tampoco deben dejarse de lado, considerando que caen fuera de los alcances del desarrollo. Mucha experiencia práctica demuestra lo que pueden hacer los gobiernos para equilibrar fuerzas encontradas e intereses en conflicto. Esta experiencia también se refiere al tipo de reformas de política que favorecen el desarrollo humano (y ha sido indicada en los Capítulos 3 y 4).

La advertencia en materia de políticas a seguir es clara. Las personas son los mejores defensores de sus propios intereses, *siempre y cuando se les dé la oportunidad de hacerlo*. Por lo tanto, muchas veces lo mejor que pueden hacer los gobiernos deseosos de emprender reformas es asegurar la participación plena de los individuos en la comunidad y en la nación. Sin embargo, el hecho de asegurar la participación de la gente no significa dejar que ellos sean responsables de su suerte. El gobierno debe

brindar ayuda activa y debe descentralizarse la toma de decisiones en materia de desarrollo.

La participación y la descentralización suelen estar vinculadas. Sin embargo, cuando se resta poder al gobierno central a veces tan sólo se pasa a manos de élites locales que pueden mostrarse incluso menos sensibles con respecto a los intereses de los necesitados que los burócratas centrales. En Nepal, las élites locales han utilizado el sistema instituido bajo la Ley de Descentralización de 1982 para beneficio propio.

Para que haya participación se debe delegar poder a los pobres, a veces con el apoyo del gobierno central. En lo concerniente a la descentralización, el remedio está en la educación, la delegación de responsabilidad y el diseño de estructuras y secuencias de toma de decisiones apropiadas.

No obstante, la descentralización puede acentuar las oportunidades de corrupción a medida que se relajan los controles centrales. En sociedades altamente estratificadas con una distribución desigual de la tierra, el ingreso y el acceso a la educación, y con fuertes relaciones clientelistas, las elecciones locales tienden a favorecer a los ricos y poderosos.

Con todo, a largo plazo, si los pobres aprenden a leer y escribir y adquieren una mayor concientización sobre sus posibilidades de satisfacer sus necesidades a través del gobierno local, podrán ejercer sus derechos democráticos con más independencia y exigir una mayor responsabilidad a los funcionarios locales por sus acciones.

La Ley Panchayat, promulgada en el estado indio de Karnataka en 1985, le transfirió al distrito buena parte de sus fondos de desarrollo. También comprometió a la gente corriente más directamente en actividades de planeación y aplicación de programas. La unidad básica de delegación de poder es el *gram sabha*, o reunión de todos los votantes del pueblo. Este sistema ha perfeccionado el sistema de responsabilidades al nivel local. Por ejemplo, se informa que la asistencia de los maestros a las escuelas es mucho mayor ahora que deben responder ante los organismos del distrito.

Búsqueda de equilibrio frente a presiones políticas

El equilibrio de las presiones políticas es una cuestión muy delicada. Mucho depende de las circunstancias específicas, las personas involucradas y el asunto en discusión. Sin embargo, reiteradamente se ha comprobado que ciertas acciones funcionan cuando se trata de políticas de reforma para desarrollo humano.

- *Hacer que las políticas y los proyectos respondan mejor a las necesidades de los individuos*. Cualquier proceso político para beneficiar a los pobres precisa de un alto grado de participación. De hecho, estimular la autonomía de los ciudadanos constituye un fin en sí mismo. La participación es una

forma de asegurar la provisión eficiente y más equitativa de bienes y servicios. Cuando las personas se comprometen con el proceso de toma de decisiones, las políticas y los proyectos tienden a ser más realistas, más pragmáticos y más fáciles de sostener. Si los individuos adquieren un sentido de propiedad estarán más dispuestos a ofrecer su contribución. La participación puede ayudar a reducir los costos de construcción, prestación de servicios y mantenimiento.

En Malawi, por ejemplo, hay un programa muy exitoso de autoayuda comunitaria para suministro de agua, sustentado en una estrecha cooperación entre el gobierno y la comunidad. Comenzó en 1969 en dos pueblos con 3.000 participantes y hoy beneficia a más de un millón de personas. Los comités de desarrollo del distrito, conformados por dirigentes locales y por personal técnico, canalizan las solicitudes de agua corriente y participan en el diseño de los sistemas. El gobierno provee equipos y capacitación, mientras que la comunidad pone trabajo voluntario de construcción y mantenimiento.

Es posible que un alto grado de participación por parte de los beneficiarios no garantice el funcionamiento de un proyecto, pero sí aumenta sus posibilidades de éxito (véase Recuadro 5.1). Un estudio realizado por el Banco Mundial encontró que, de 25 proyectos agrícolas ya completados, sólo 12 parecían mostrar beneficios a largo plazo. Estos eran los que habían fortalecido la capacidad administrativa de los beneficiarios, quienes participaron en la planeación y puesta en práctica del proyecto.

Un ejemplo interesante de participación y del papel complementario que pueden desempeñar los gobiernos nacionales es el movimiento de los derechos civiles en Estados Unidos. Este movimiento popular logró presionar al gobierno federal y a la Corte Suprema para que se promulgara legislación sobre derechos civiles. Ninguna persona interesada en la suerte de la población negra hubiera deseado descentralizar el poder relativo a derechos civiles al estado de Mississippi. Sin embargo, la movilización de los propios negros con el apoyo de la legislación central ha contribuido a promover su causa.

- *Argumentar en favor del interés común.* Puede demostrarse con casos muy simples que a todos conviene que se siga el mejor curso de acción para el desarrollo humano. La salud pública cae claramente dentro de esta categoría. La inmunización y vacunación contra enfermedades infecciosas y la fumigación contra enfermedades vectoriales beneficia a todo el mundo. Estas medidas suelen ser relativamente poco costosas: la inmunización de por vida contra las principales enfermedades que atacan letalmente a los niños en los países pobres pueden conseguirse con una inversión de apenas US\$0.50 por niño. Es obvio que la adopción de tales medidas brinda la oportunidad de ganar puntos políticos.

RECUADRO 5.1

El éxito de la participación

La mayoría de los programas se aplican con más éxito si éstos contribuyen a las iniciativas locales o si por lo menos se planean y se dirigen desde el principio con la participación de los beneficiarios. No obstante, los niveles de toma de decisiones, los tipos de organización y las formas de financiación más apropiadas varían de un caso a otro. A continuación se presentan tres ejemplos de programas exitosos en los cuales el grado de participación fue elevado.

- *Colombia. Participación en el éxito.* La Fundación Carvajal, una ONG colombiana, tiene su campo de acción en el sector que fue el tugurio más grande de Cali, un asentamiento de 300.000 habitantes llamado Aguablanca.

La fundación recalca el valor del aprendizaje para que los pobres progresen. El aprendizaje se aplica a las necesidades diarias de los pobres —salud, vivienda, crédito, educación y la simple habilidad para manejar una pequeña empresa— y es participativo.

Su método es el diálogo entre profesores, técnicos y beneficiarios. Con base en este diálogo, se escriben manuales y éstos se ilustran de tal manera que tengan un significado práctico para los pobres, con ejemplos de su propia experiencia y sus necesidades.

Cuando la fundación se creó hace 13 años, Aguablanca era la zona de Cali que registraba los mayores índices de delincuencia. Hoy en día, es la zona de menos delincuencia en la ciudad. Los resultados de su programa de enseñanza, construido con base en la interacción entre los profesores y los alumnos, han transformado a los emigrantes desesperados y desamparados que llegaron a la ciudad en microempresarios seguros y activos. Se les otorgan créditos, pero sólo después de que han asistido a cursos de contabilidad y han aprendido a llevar un control de costos. Pero muchas veces no tienen que recurrir a los préstamos, porque las enseñanzas de la fundación con frecuencia contribuyen al éxito de sus empresas.

La fundación demuestra que las formas participativas de la educación práctica pueden ser muy exitosas y que el crédito no siempre precede a la educación.

- *Bangladesh. El Banco Grameen.* El Banco Grameen se ha dado a conocer en todo el mundo con su nuevo enfoque del crédito para los que no tienen tierra o los que están a punto de perderla y para las mujeres. Aunque los préstamos se conceden a individuos, los responsables del reembolso son los miembros de pequeños grupos. Por lo tanto, la considerable presión entre los miembros del grupo garantiza que los prestatarios no incumplirán sus pagos. Los niveles de reembolso alcanzan el 98%.

El banco se creó en 1976 como una organización privada de voluntarios. Al cabo de dos años, 300.000 pobres habían incrementado sus ingresos en un 30% en promedio. La clave del éxito del banco es que lleva las operaciones bancarias a los poblados, en lugar de obligar a los habitantes a ir al banco.

Otros países, incluidos Ghana, Camerún, Malasia y Filipinas, han puesto en práctica enfoques similares.

- *Africa Occidental -El movimiento Six-S.* En Burkina Faso existe una larga tradición de cooperación mutua y trabajo comunitario entre los grupos juveniles del pueblo Mossi. Con base en este espíritu comunitario y con asistencia de unos cuantos europeos, algunos de estos grupos formaron en 1976 un movimiento llamado *Se servir de la saison seche en savance et au Sabel (Seis-S)*. Su principal objetivo era abordar el problema del desempleo durante la prolongada estación seca.

Estos grupos comunitarios se han convertido en el movimiento popular más grande de Africa. Hoy en día se cuentan entre sus miembros más de 2.000 grupos, cada uno de los cuales tiene en promedio 50 participantes. El movimiento se ha extendido a Senegal, Malí y Mauritania, y se han emprendido iniciativas similares en Níger y Chad.

El movimiento de las Seis-S promueve una amplia gama de actividades: actividades productoras de ingresos como el cultivo de vegetales y actividades de beneficio comunal como la construcción de diques, la reforestación, la atención médica primaria y la educación. El movimiento otorga créditos para respaldar parcialmente estas actividades y a su vez es financiado por sus miembros y fuentes externas.

- *Forjar alianzas entre ricos y pobres.* Hay muchos asuntos en los que se pueden celebrar alianzas entre secciones de los ricos y secciones de los pobres. Una de las alianzas más conocidas es la que existe entre los agricultores ricos y pobres. Si producen lo mismo, tanto a unos como a otros les conviene que los precios de los alimentos sean altos. De otra parte, a los dos sectores les interesaría el desarrollo de una infraestructura rural, siempre y cuando los frutos de tal inversión se distribuyan equitativamente. La presión para emprender un programa de irrigación en un distrito determinado puede incrementar la productividad de los agricultores, tanto ricos como pobres. De forma similar, si en Brasil se intensificara el flujo de recursos hacia el nordeste, los terratenientes de la región se beneficiarían y, a través de mayores tasas de empleo, también se favorecerían los campesinos desprovistos de tierra. Sin embargo, suele ser mucho más probable que quienes estén bordeando la línea de la pobreza formen alianzas con grupos de mejores ingresos que con los más pobres entre los pobres.
- *Conseguir el apoyo de grupos influyentes.* Uno de los problemas que presenta la promoción de la atención médica primaria, incluso cuando lo hace un gobierno altruista, es la oposición del establecimiento médico.

Es posible que los médicos bloqueen tal énfasis, aduciendo la necesidad de mantener estándares altos y centros con un nivel de excelencia. Y, al hablar con autoridad profesional, muchas veces sus argumentos convencen.

El proyecto Mandwa en India era un programa de salud rural altamente exitoso. Los dirigentes del pueblo seleccionaban a mujeres semialfabetas de la localidad para que se desempeñaran medio tiempo como personal de salud. El éxito fue impresionante. Se redujeron drásticamente las tasas de natalidad, de mortalidad y de mortalidad infantil, y el cubrimiento de inmunización aumentó drásticamente. Sin embargo, dirigentes locales ricos y poderosos unieron fuerzas con el servicio de salud del gobierno y exigieron que se abandonara el proyecto.

Sin embargo, pueden reclutarse otros grupos de interés que apoyen las reformas, incluyendo las enfermeras y los educadores vinculados con temas de salud, quienes se benefician con la expansión de los servicios primarios.

Lo mismo sucede en el campo de la educación. Con frecuencia los maestros de primaria están mejor organizados y tienen mayor influencia que quienes reciben sus servicios. Kenia y Sri Lanka tienen poderosos sindicatos de maestros, que son tanto el resultado como la causa de los considerables recursos que se destinan a la educación primaria en dichos países. En Perú, la expansión de la educación primaria fue en gran parte producto de esfuerzos realizados por los partidos políticos para ganarse los votos de los maestros.

En Costa Rica, la influencia política de los empleados del sector público ha contribuido al fortalecimiento de las medidas de bienestar y, por su parte, las medidas de bienestar han fortalecido la posición de tales grupos. Desde luego, tal influencia plantea riesgos, pues algunos consideran que el sector público es excesivamente grande. De hecho, en casi todas las últimas elecciones, el presidente, al tiempo que ofrecía vivienda y alimentación gratuitas para los pobres, sentía el apremio de crear una nueva burocracia el Ministerio para la Reforma del Estado con el propósito de reducir la burocracia.

Así mismo, los burócratas de muchos países han resistido las presiones en favor de la privatización de la industria, la banca y las compañías aseguradoras, pese al consenso cada vez mayor en cuanto a admitir que el anterior énfasis en la propiedad y administración estatales fracasó.

- *Compensar a los opositores políticos.* Lo más probable es que en cualquier reestructuración haya perdedores. Es muy posible que se les pueda pedir (u obligar) que acepten los cambios en beneficio del país como un todo. Sin embargo, lo más probable es que precise persuadirlos y una de las formas de hacerlo consiste en pagarles por algunas de las pérdi-

das que tendrán que sobrellevar. Los pagos compensatorios (probablemente en el corto plazo) pueden resultar particularmente importantes en períodos de transición, a fin de conciliar a los opositores, mantener las coaliciones y apaciguar a los antagonistas hostiles.

Por ejemplo, en programas de ajuste económico es muy posible que los asalariados urbanos resulten perjudicados como consecuencia de los probables incrementos generales en los precios de los alimentos. Y, como son un grupo poderoso e influyente, puede ser necesario ofrecerles aumentos salariales.

Cuando haya que reducir burocracias sobrecargadas, los funcionarios civiles afrontan la posibilidad del despido. Algunos de ellos tienen fuentes alternativas de ingresos y otros pueden retornar a las actividades agrícolas. Pero también en este caso es posible que se requieran compensaciones, quizás bajo la forma de pagos compensatorios, programas de capacitación o pagos de reubicación.

- *Estimular la información pública.* Es posible que la resistencia frente a algunas reformas no obedezca a una oposición política o profesional, sino a las dificultades que afronta una sociedad cuando se le pide que absorba nuevas ideas. El prejuicio existente en los servicios de salud con respecto a los hospitales se debe en parte a la percepción de la opinión pública, que le otorga prioridad a la medicina curativa frente a la preventiva. Las enfermedades que requieren curación son visibles, en tanto que una enfermedad preventiva es tan sólo una estadística vaga.

Para superar este tipo de obstáculos es preciso informar y educar a la opinión pública. La mayor parte de los movimientos de reforma relacionados con la salud requiere el apoyo de los medios de comunicación. En Bangladesh, las campañas de los medios informativos han sido de crucial importancia para el éxito de los programas de planificación familiar e inmunización infantil.

- *Sustentarse en valores autóctonos.* Cualquier reforma emprendida debe tener en cuenta los valores culturales. En muchos países en desarrollo, especialmente en África, la atención médica tradicional es la parte más importante del sector salud. Esto puede representar una ventaja para las políticas públicas. En Lesotho, un proyecto de salud pública intentaba inculcarle a la población la importancia de la medicina preventiva, pero no estaba teniendo mucho éxito. La gente seguía prefiriendo a los sanadores tradicionales. El problema era que el personal del sector de salud pública sólo dictaba conferencias sobre medicina preventiva, mientras que los sanadores tradicionales ofrecían curación. La solución consistió en integrar a los sanadores tradicionales dentro del sistema de salud formal y en permitir al personal gubernamental de salud suministrar remedios curativos.

- *Proteger a los vulnerables.* Hay otras razones, mucho más altruistas, para considerar la compensación; provienen de la idea de que los grupos especialmente vulnerables deben ser protegidos, independientemente de su poder político.

Los programas característicos de compensación para los vulnerables son aquellos relacionados con subsidios de alimentos y con empleos. En Costa Rica, durante la estabilización de 1982-83, el gobierno instituyó un programa temporal de asistencia alimentaria que distribuía víveres a 40.000 familias aproximadamente uno de cada 12 hogares señaladas como necesitadas por comités locales. En Chile se ampliaron los programas de empleo durante la depresión de 1983 comprometiendo hasta 13% de la población y se fortalecieron los programas de nutrición, salud y subsidio para niños y madres pobres. En Ghana, a finales de los años ochentas, el ajuste fue acompañado por diversas intervenciones compensatorias, incluyendo programas de obras públicas, salud y nutrición, todos con fuerte participación por parte de las comunidades y de las organizaciones no gubernamentales.

Este tipo de paliativos, por altruistas que sean, también trae consigo beneficios políticos, que pueden considerarse desde dos puntos de vista. Pueden tomarse con alivios temporales para los pobres a fin de mantenerlos calmados y aplazar la adopción de las medidas estructurales fundamentales que mejorarían sustancial y permanentemente su suerte. O pueden considerarse partes pequeñas pero importantes del proceso de cambio fundamental.

Las medidas compensatorias también fortalecen electorados que eventualmente pueden conducir al remplazo del viejo orden por uno nuevo. Esto es mucho más factible si se les incorpora desde el comienzo dentro de programas de cambio, en vez de ser añadidos después del acontecimiento.

- *Aprovechar el altruismo.* Si en una democracia todo el mundo votara exclusivamente en beneficio propio, el 49% más pobre de los votantes siempre saldría perdiendo. El 49% superior tan sólo tendría que sobornar al 2% del medio para obtener la mayoría. Ningún grupo es nunca tan calculador. Con todo, existe alguna evidencia sobre la tendencia de las democracias a redistribuir los beneficios en favor de los grupos de ingresos medios en vez de en favor de los pobres.

Sin embargo, no todo el mundo actúa exclusivamente en beneficio propio. Numerosas personas y grupos, sean organizaciones profesionales o voluntariados, pueden comportarse de forma más desinteresada. Su colaboración resulta valiosa para realizar dos funciones importantes. En primer lugar, para actuar como guardianes de la racionalidad: pueden ejercer una influencia importante sobre las políticas gubernamentales,

abogando en favor de los intereses a largo plazo del país e insistiendo en la importancia de no someterse a las presiones de la conveniencia. La segunda función consiste en servir de defensores de los menos privilegiados, de fideicomisarios de los pobres, protegiendo sus intereses y asegurando que los recursos no sean dirigidos hacia otros cauces.

Un interesante ejemplo contemporáneo de altruismo es el programa de desarrollo con participación emprendido en el estado de Kerala, en India. Es notorio el éxito de una campaña masiva de alfabetismo en la cual miles de voluntarios independientemente de casta, religión o partido trabajan al unísono sin ningún incentivo material. En un distrito ya se eliminó del todo el analfabetismo.

Es probable que los grupos de ingresos medios se vean perjudicados a corto plazo con muchas modalidades de reestructuración. Es muy factible que los funcionarios oficiales, los oficiales militares y los profesionales como maestros, ingenieros y abogados vean reducidos los beneficios provenientes de servicios sociales, así como sus ingresos y sus otros privilegios. Pero si es evidente que las cargas se están compartiendo equitativamente, estos grupos pueden mostrarse más receptivos a los llamamientos a la solidaridad.

- *Planear la transición por etapas.* Cuando se proponen cambios significativos en asignaciones presupuestarias y patrones de gastos, también surge la necesidad de determinar la velocidad de su introducción. ¿Debe ser la transición súbita o gradual?

Se ha dicho que no es sabio saltar sobre un abismo en dos pasos. La acción rápida puede tener ventajas políticas, pues le confiere credibilidad a las intenciones del gobierno y minimiza el tiempo en que se puede formar una oposición. Ultimamente se ha recomendado terapias de choque a los países de Europa del Este en su transición de economías de planeación centralizada a economías de mercado.

Los países en desarrollo tienen que decidir qué ritmo de reforma les resulta políticamente aceptable. Como los efectos de las políticas públicas nunca son seguros y como una aproximación gradual puede aumentar las posibilidades de que el programa se aparte de su dirección original, en algunos casos las terapias de choque pueden funcionar. En otros casos, sobre todo en economías débiles como las africanas, el tratamiento choque puede resultar perjudicial. La reestructuración del gasto público puede perjudicar a quienes se beneficiaban de dicho gasto, tales como los empleados de empresas públicas, los miembros de las fuerzas armadas y los estudiantes que asisten a las universidades sin pagar matrícula. En tales casos, es posible realizar cambios graduales con menos traumatismos y menos oposición.

Como conclusión, puede decirse que el manejo de la transición política y económica es más un arte que una ciencia. Para que una estrategia sea exitosa se requiere pragmatismo, no una postura ideológica.

Política y asistencia

Las políticas internas pueden ser impulsadas por interés propio y ambición o por idealismo y solidaridad humana, o por una combinación de motivos. Lo mismo puede decirse de la asistencia extranjera. La concesión de ayuda internacional puede ser propulsada por consideraciones de seguridad militar, o por la oportunidad brindada de desarrollar mercados de exportación, o por un sentimiento de generosidad que dicta que los países más ricos tienen la responsabilidad moral de ayudarle a los pobres.

A veces se piensa que el interés nacional militar, político o comercial es una consideración inevitable del país donante. Con frecuencia se afirma que la ayuda es tan sólo un instrumento para alcanzar objetivos de política exterior. Obviamente, esto es más cierto para unos países que para otros. Como se ha demostrado, Estados Unidos y el Reino Unido, por ejemplo, tienen razones de prioridad de ayuda más bajas que las de Holanda, Dinamarca, Suecia y Noruega.

Cuando las consideraciones comerciales revisten importancia primordial, pueden presentar obstáculos significativos para la reestructuración de presupuestos de ayuda. La educación primaria, la atención médica primaria y los sistemas de suministro de agua de baja tecnología brindan pocas oportunidades para que las empresas exporten tecnologías con utilización intensiva de capital. A fin de manejar tales presiones, Dinamarca y Suecia han "sobornado" al *lobby* empresarial mediante la asignación de un porcentaje fijo del programa de ayuda para satisfacer sus intereses.

Es posible que los ministerios de ayuda también estén en contra de otorgar mayor asistencia a programas de desarrollo humano. Por ejemplo, la educación primaria o la planificación familiar exigen una alta proporción de gastos recurrentes, lo cual puede significar un barril sin fondo de compromiso indefinido por parte del donante. La respuesta en este caso consiste en diseñar programas de tal manera que el país receptor vaya contribuyendo cada vez más. Esto podría complementarse, cuando sea conveniente, con cobro de tarifas a los usuarios o, cuando esto no es posible, investigando nuevas fuentes de ingresos tributarios.

Si bien pueden alzarse voces influyentes en contra de la asignación de más ayuda para el desarrollo humano, afortunadamente hay otras voces, igualmente sonoras (aunque no tan bien financiadas) en favor de una estrategia más positiva.

Muchas veces, las organizaciones no gubernamentales (ONG) procuran conseguir ayuda mayor y mejor asignada. Así mismo, sostienen que este es justamente el tipo de ayuda que ellas vienen administrando desde hace años. Como resultado, muchos gobiernos han estado canalizando parte de su ayuda a través de las ONG (véase Recuadro 5.2). No obstante, existe la preocupación de que las ONG se vuelvan excesivamente dependientes de fondos gubernamentales y de objetivos gubernamentales.

A las sociedades ricas se les puede persuadir de hacer más por los pobres del mundo cuando ya están haciendo bastante por sus propios pobres. Una forma de estimular mejoras en ambos frentes sería establecer comités de desarrollo humano en cada país, utilizando parlamentarios claves como núcleo y reclutando como miembros a otros importantes formuladores de opinión. Estos comités deben adelantar la causa del desarrollo humano en sus propias sociedades y en el resto del mundo, y ayudar a influir en las políticas referentes a relaciones internacionales, incluyendo el comercio y la asistencia.

Otorgarle prioridad al desarrollo humano

En los últimos años, una proporción cada vez mayor de ayuda ha estado condicionada a que los receptores cambien su política interna de acuerdo con los puntos de vista de los donantes. Si se pretende otorgarle prioridad al desarrollo humano, ¿deben también los donantes exigir a los países receptores que adopten esas políticas si quieren recibir ayuda?

La combinación de asistencia para el desarrollo con políticas de reforma, incluyendo objetivos sociales y libertad política, se ha convertido en una práctica muy popular entre los donantes bilaterales y multilaterales. Sin embargo, es un asunto polémico. Algunas personas se quejan de que las condiciones impuestas por extranjeros (adicionalmente al reembolso de los préstamos) son entrometidas e incompatibles con la soberanía nacional. Otros señalan que es poco probable que las condiciones sean efectivas, ya sea porque es fácil evadirlas o porque pueden desacreditar a grupos internos alineados con tales reformas, convirtiéndose por lo tanto en algo contraproducente.

También se afirma que solo existe la posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo humano en países que ya están políticamente comprometidos con dichos objetivos. Algunos donantes señalan que una aproximación más realista y efectiva podría ser dirigir la ayuda social prioritaria sobre todo a países que apoyan el desarrollo humano, señalando discretamente a todos las condiciones exigidas para recibir asistencia.

Una forma útil de este tipo discreto de concesión de ayuda sería la "asistencia para ajustes humanos" (véase Recuadro 5.3). Así como se hacen

RECUADRO 5.2

Las ONG internacionales

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) en los países industriales han adquirido importancia en el campo de la asistencia internacional para el desarrollo. Existen más de 2.200 ONG cuya asistencia durante los ochentas fue equivalente al 8% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Las tendencias en la asistencia de las ONG varía considerablemente de un país a otro. En algunos países, como el Reino Unido y Holanda, la asistencia de las ONG se incrementó considerablemente en los ochentas en relación con la AOD total.

Las tres cuartas partes del dinero que las ONG invierten provienen de fondos que ellas mismas han constituido, a través de contribuciones voluntarias privadas y de actividades comerciales. También reciben sumas considerables de los gobiernos que consideran que las ONG pueden llegar mejor a los pobres. En efecto, gran parte de la ayuda de las ONG se orienta a las áreas de prioridad social.

En promedio, el 5.4% de la AOD proveniente de los países de la OCDE en 1988 se canalizó a través de las organizaciones no gubernamentales. Una vez más, existen variaciones significativas entre los donantes desde el 12% en Estados Unidos y cerca del 14% en Suiza hasta menos del 1% en el Reino Unido y Australia.

Además de su función financiera, las ONG también buscan la movilización del apoyo público para la cooperación y el desarrollo internacional.

préstamos para ajustes estructurales a fin de ayudarle a los gobiernos a ajustarse a políticas económicas más liberales, así mismo la asistencia para ajustes humanos podría facilitar la transición hacia el otorgamiento de mayor prioridad a asuntos humanos. Sin embargo, la ayuda no debe reducirse a facilitar la transición. Las contribuciones internacionales también pueden apoyar buenos esfuerzos internos a mediano y a largo plazo. La concesión de este tipo de ayuda constituiría una expresión de solidaridad internacional. Así mismo, redundaría en el sabio interés de todos.

RECUADRO 5.3

Asistencia para ajustes humanos

No es fácil cambiar las prioridades existentes en favor del desarrollo humano, especialmente para los gobiernos que en el pasado han ignorado el desarrollo humano. El actual es un difícil período de transición.

Pero tales países podrían contar con un apoyo internacional generalizado. Una estrategia de desarrollo humano bien diseñada, orientada hacia la salud básica y la educación, debería ser muy atractiva para la comunidad internacional.

Las dificultades seguramente serán económicas, sociales y políticas. Cambiar la orientación del gasto público hacia prioridades de desarrollo humano podría, por ejemplo, imponer cargas adicionales sobre el presupuesto y la administración.

Otro peligro es la inflación. Si el ingreso se redistribuye entre los pobres, es probable que éstos últimos lo gasten en algunos productos básicos, especialmente en alimentos, pero puede ser difícil aumentar la producción con la rapidez suficiente para satisfacer la creciente demanda.

Este aumento de la demanda puede ocasionar dificultades en la balanza de pagos a medida que aumentan las importaciones de alimentos y de otros productos básicos. Existe también el riesgo de la fuga de capitales si el sector privado pierde confianza y comienza a enviar su dinero al exterior.

Así mismo, podrían presentarse serios problemas políticos. Quienes no estén de acuerdo con estas reformas –el establecimiento de defensa, algunos burócratas y otros intereses creados– podrían ponerle trabas al proceso. Los grupos descontentos pueden organizar huelgas, sabotajes o incluso golpes de estado. Los gobiernos que desean cambiar las políticas en favor de los pobres conocen bien estos problemas.

En tales situaciones críticas, la comunidad internacional puede ayudar a que la transición sea menos dolorosa y traumática, y de este modo aumentar las posibilidades de éxito. Así como se han hecho préstamos para ajustes estructurales a los países que atraviesan períodos de reestructuración económica, así la *asistencia para ajustes humanos* debería considerarse para los países que toman medidas positivas hacia el desarrollo humano.

Esta asistencia tendría un doble objetivo: promover el bienestar humano, mejorar la salud y la educación de las personas y fomentar el crecimiento económico mediante el mejoramiento de las capacidades, de la productividad y del empleo.

Esta asistencia podría utilizarse, por ejemplo, para invertir en la infraestructura social, mediante la creación de centros de salud o de escuelas. También podría ayudar a financiar el gasto corriente, pagando los salarios de los curanderos, médicos, enfermeras y trabajadores comunitarios, o comprando suministros médicos o escolares o los materiales para los programas de nutrición.

La asistencia también podría utilizarse para actividades de promoción del empleo, que incluyen la formación técnica y los programas de reentrenamiento, así como el otorgamiento de crédito.

Al igual que los préstamos para ajustes económicos, la ayuda para ajustes humanos tendría que fundamentarse en estrategias claras y bien definidas. Sería necesario ejercer un control cuidadoso sobre su progreso, puesto que es importante saber en dónde está el dinero y para qué se está usando.

La asistencia para ajustes humanos no se limitaría a ayudar a las personas a enfrentar circunstancias económicas difíciles. Sería una inversión positiva en el futuro, en la erradicación de la pobreza y en el desarrollo orientado hacia las personas, para promover su bienestar y lograr un crecimiento económico sostenible.

CAPITULO 6

Un nuevo orden humano

La tarea de la década de 1990 consiste en llevar a la práctica las estrategias de desarrollo humano. Los conceptos generales deben traducirse en planes concretos y las palabras en acción práctica, tanto a escala nacional como internacional.

Estrategias nacionales para desarrollo humano

Los países en desarrollo tendrán que realizar esfuerzos nacionales sostenidos con base en estrategias bien diseñadas, globales y factibles. En lo que respecta a la mayoría de los países, esta estrategia deberá contener por lo menos cuatro elementos esenciales: configuración de un perfil de desarrollo humano, definición de metas de desarrollo humano, preparación de planes de reestructuración presupuestal y formulación de una estrategia política viable.

Perfil de desarrollo humano

Las cuestiones de desarrollo humano pueden colocarse explícitamente en el centro del diálogo de desarrollo mediante la formulación de un "perfil de desarrollo humano" para cada país; para ello debe hacerse énfasis en logros pasados, privaciones y disparidades todavía existentes, y metas y objetivos perseguidos. El perfil tendría en cuenta una amplia gama de problemas nacionales, desde mortalidad infantil hasta desnutrición infantil, desde mortalidad materna hasta alfabetismo femenino y desde carencia de vivienda hasta degradación ambiental. También reflejarán las brechas importantes entre diversos grupos de población rural-urbano, hombre-mujer y pobres-ricos, así como diferencias étnicas y regionales.

El perfil de desarrollo humano para cada país también podría incluir comparaciones con otros países de la región, demostrando cómo varían con el tiempo. Este capítulo incluye en un anexo un perfil ilustrativo, aunque incompleto, correspondiente a Pakistán.

Una de las dificultades que muchos países encontrarán al preparar estos perfiles es que la información de que disponen sobre temas de desarrollo

humano es parcial, inadecuada y desactualizada, por lo cual puede resultar engañosa cuando, con base en ella, se emprende una acción pública sistemática y constructiva. Esta situación podría cambiar si los países en desarrollo dedicaran por lo menos tanta inversión y energía administrativa al mejoramiento de los sistemas de recolección de información social como la que dedican a la preparación de las cuentas de ingresos nacionales. Si así se hiciera, el mejoramiento en políticas públicas y en sistemas de control más eficiente redundaría en beneficios enormes.

Metas de desarrollo humano

Si mejorara la información sobre el desarrollo humano actual, podrían definirse con mayor claridad las metas a largo plazo (por ejemplo 10 años) para asuntos de alta prioridad incluyendo educación, salud, nutrición, vivienda, agua, servicios sanitarios y otros servicios sociales básicos, así como objetivos económicos significativos, como aquellos referentes a empleos productivos.

Para cada meta se debe seleccionar un objetivo realista y determinar su costo, y así mismo elaborar una lista de medios alternativos para alcanzarla. Después pueden analizarse las prioridades de inversión y presupuestos a fin de incorporar estos objetivos a las políticas a todos los niveles. Además, podrían establecerse objetivos de crecimiento del PIB a fin de acomodar las metas de desarrollo humano dentro de la estrategia nacional global.

El desarrollo humano es una preocupación intersectorial: es una perspectiva sobre el desarrollo. A fin de asegurarse de que el crecimiento económico se traduzca en mejoramiento de vidas humanas y mayores oportunidades de desarrollo para la gente, el desarrollo humano debe constituir una parte integral de la planeación de desarrollo. Debe incluirse dentro de los programas y proyectos desde el comienzo, y no añadirse después como una idea de último momento. Las técnicas de evaluación deben trascender la viabilidad técnica y financiera y responder otras preguntas más relevantes: ¿Quién se beneficiará realmente con el proyecto? ¿El esfuerzo reducirá o agrandará las disparidades socioeconómicas o de género ya existentes? ¿Qué defectos tendrá sobre el medio ambiente?

La evaluación y el control de actividades de desarrollo no deben concentrarse sólo en lo que se está produciendo y en su costo. En vez de ello, debe formularse una pregunta crucial referente a cualquier actividad de desarrollo: ¿Cómo afecta las vidas de la gente?

Por ejemplo, la meta no puede ser simplemente mejorar la salud como tal. Debe ser más específica: salud para *todos*, o salud *infantil*, o atención médica en *áreas rurales*. Así mismo, no basta pretender mejorar la vivienda. Debe especificarse que la vivienda es para los *pobres*. De igual manera, quizá buscar la

sola expansión del crédito no constituya un objetivo suficientemente definido. Debe especificarse crédito para *pequeños empresarios* o crédito para *mujeres*. El desarrollo humano necesita tener metas específicas propias como alfabetismo o educación básica universal. Debe tener, además, un objetivo general, que se convierta en el enfoque principal del desarrollo.

Planes de reestructuración presupuestal

Desde luego, cada país determinará sus propios objetivos de desarrollo humano y tendrá que formular su propia estrategia para alcanzar dichos objetivos. En la década de los noventa, todos los países deben contar necesariamente con una estrategia de desarrollo humano.

Una cuestión crucial que debe abordar esta estrategia es el papel del mercado. Cada vez más, los gobiernos admiten que es mejor dejar muchas actividades en manos del sector privado, y que deben retirarse de tales actividades. Se limitan a garantizar una infraestructura adecuada, el funcionamiento de costos, precios e incentivos de utilidades y la existencia de competencia. Sin embargo, los gobiernos deben, al propio tiempo, asumir su carga de responsabilidad, en especial aquélla referente a la financiación de servicios sociales para los demás necesitados. Las estrategias nacionales de desarrollo humano deben ser llevadas a la práctica tanto por el sector privado (incluyendo las ONG y la comunidad) como por el sector público.

Una estrategia política viable

Una vez formulada, la estrategia necesita de ayuda financiera y política. El gobierno no tendrá como prioridad esencial la reestructuración presupuestal según los lineamientos propuestos anteriormente en este Informe. Para que pueda tener éxito, es menester alcanzar un consenso político viable, de base lo bastante amplia para comprometer a la nación con las reformas económicas, sociales y políticas requeridas.

La combinación de una reestructuración presupuestal y un compromiso político sólido produciría nada menos que un nuevo "compendio nacional para desarrollo humano".

Una nueva agenda internacional para desarrollo humano

La estrategia que prepare cada país podría no sólo conformar la base de la planeación y programación nacional de desarrollo: también podría brindar un marco para futuros diálogos en torno a asistencia internacional.

Sin embargo, antes de realizar cualquier intento por movilizar apoyo internacional, debe hacerse una evaluación honesta de los fracasos de los diálogos Norte-Sur. Gran parte del debate en torno a un nuevo orden económico internacional ha sido estéril y contraproducente. Esto no significa que no se requieren cambios fundamentales en las relaciones económicas. De hecho, es indispensable emprender tales cambios. No obstante, habrán de realizarse por medios que generen menos confrontación.

Ni los países en desarrollo ni los países industrializados han sido claros en cuanto a sus responsabilidades con respecto a reformas internacionales o internas. Con frecuencia han lanzado programas internacionales abstractos en materia de finanzas o comercio. Sin embargo, el impacto ejercido por tales programas en la población general nunca ha sido explícito.

Lo que realmente se requiere en la década de los noventa es un nuevo orden humano. Su punto de partida sería la población de cada país y el objetivo sería mejorar sus condiciones, concentrándose sobre todo en los pobres. La movilización de apoyo internacional sobre esta base podría garantizar que la cooperación internacional no transfiera recursos de los pobres en países ricos a los ricos en los países pobres.

Este nuevo orden humano reconocería que todos formamos parte de una sola comunidad en un planeta cada vez más poblado. Esta interdependencia implica más que nexos económicos. Las amenazas ambientales no respetan fronteras nacionales, y la fuerza motriz detrás de muchas de ellas es la pobreza. Tampoco puede limitarse el proceso de paz internacional a la paz entre Oriente y Occidente, pues puede brotar violencia en cualquier parte del mundo y afectarnos a todos. Y ¿cómo puede negársele al 80% de la población mundial los recursos que necesita sin invitar marejadas de migraciones internacionales sin paralelo?

En el desarrollo de un nuevo orden humano, todos los comprometidos deben reconocer sus obligaciones. Los países en desarrollo deben reconocer que gran parte de la responsabilidad recae sobre sus propios hombros. Pueden esperar apoyo internacional, pero no hay alternativa distinta de una reestructuración sensata de sus prioridades.

Las naciones industrializadas deben reconocer que también ellas afrontan problemas apremiantes de pobreza en su propio territorio. Sin embargo, también deben admitir que el mejoramiento de la condición humana en el resto del mundo redundará en su propio beneficio. Su tarea consiste en contribuir a estimular el comercio internacional y el crecimiento económico, ayudar a garantizar la paz y la estabilidad mundiales y ayudar a proteger el medio ambiente. Con ello, también están ayudando a eliminar la necesidad que experimentan muchas personas de emigrar en busca de oportunidades económicas.

Al situar a las personas en el centro del desarrollo, el análisis de tomas familiares adquiere una dimensión diferente. En vez de analizar cada tema dentro de su comportamiento individual -flujo de recursos, deuda, comercio e inversión extranjera-, el mundo debe estudiar qué oportunidades económicas internacionales se generan todos los años, ver a quiénes están llegando y luego considerar formas para que se distribuyan mejor. Así, cada tema familiar se convierte en un medio para alcanzar un objetivo acordado: oportunidades más equitativas para todos.

Esta aproximación le conferirá mayor sentido a nuestras preocupaciones de tipo ambiental. La pobreza es causa de buena parte de la deforestación, desertificación y salinización, y también produce agua contaminada e insalubre en muchos países del Tercer Mundo. Luego, esta misma destrucción ambiental refuerza la pobreza. Así, pues, cualquier plan tendiente a emprender acciones de tipo ambiental también debe ser un plan para reducir la pobreza. Esta aproximación no sólo es mejor, sino que es la única con posibilidades de funcionamiento (véase Recuadro 6.1).

Otro plan, que sólo se puede resolver atacando la pobreza y expandiendo el empleo productivo es la migración internacional. Si las nuevas y mejor educadas generaciones del mundo en desarrollo no pueden mejorar su nivel de vida a través de un acceso liberal al comercio internacional, a los mercados de capital extranjeros y a la asistencia internacional, la compulsión de migrar será imposible de contener (véase Recuadro 6.2).

Por estas mismas razones, urge encontrar una solución duradera para la crisis de deuda externa de los países en desarrollo (véase Recuadro 6.3). La solución debe ser pronta, pues la carga de la deuda sigue siendo alta (US\$1.300 millones en 1989) y el servicio de la misma está consumiendo enormes cantidades de recursos financieros (US\$170.000 millones) que se requieren urgentemente para inversión y crecimiento. La solución a la crisis de la deuda de los países en desarrollo tiene que orientarse hacia el crecimiento. Así mismo, debe vincularse al mejoramiento de las relaciones de comercio internacional, porque el deterioro de los precios de los productos primarios y los términos de intercambio durante la década de los ochenta perjudicó seriamente los recursos financieros de los países en desarrollo. En África, las pérdidas ocasionadas por el deterioro de los términos de intercambio en los últimos años ascienden a aproximadamente el 10% de su PIB. El problema de la recuperación de las pérdidas de ingresos y la movilización de recursos para la transferencia financiera hacia el exterior ha sido en gran parte un problema de finanzas públicas, porque la mayor parte de la deuda externa corresponde a los gobiernos. Como se ha demostrado, el pago de deuda se ha constituido en uno de los más fuertes competidores del gasto en desarrollo humano, sobre todo en lo que respec-

RECUADRO 6.1

Desarrollo sostenible

Cada generación debe resolver las necesidades de hoy sin incurrir en deudas que no puede pagar y sin comprometer las vidas de generaciones futuras. Una sociedad puede incurrir en cuatro tipos de deuda:

- *Financiera*, adquiriendo préstamos por sumas importantes, externos o internos, durante un largo período.
- *Sociales*, dejando de invertir en el desarrollo humano.
- *Demográficas*, permitiendo el crecimiento incontrolado de la población.
- *Ambientales*, agotando los recursos naturales o contaminando la tierra, el agua o el aire.

Estas deudas roban a nuestros hijos. El desarrollo humano debe permitir que cada generación equilibre su propio presupuesto en cada una de estas cuatro áreas.

El equilibrio ambiental ha sufrido considerablemente en los últimos tiempos. Pero el medio ambiente no debe considerarse aislado. En últimas, son las opciones futuras de las personas, no de los árboles, las que deben protegerse. En efecto, si las personas no están protegidas, los árboles tendrán muy pocas oportunidades.

Esto se explica porque la pobreza y la degradación ambiental están estrechamente ligadas. La pobreza es la causante de las alcantarillas abiertas, el agua contaminada, los tugurios urbanos y la deforestación. Para millones de personas, el problema es la supervivencia inmediata y el resultado es la destrucción ambiental.

Las prioridades ambientales del Tercer Mundo pueden ser diferentes de las de los países industriales. Las comunidades más pobres querrán proteger su agua (lo que amenaza la vida humana es la contaminación del agua, no su desaparición) y su tierra (cuya degradación destruirá el sustento de los agricultores en todo el mundo).

Estas diferencias tienen dos implicaciones para la comunidad internacional. La primera es reconocer que la forma de salvar el medio ambiente es abordar el problema de la pobreza. Los países en desarrollo no necesitan conferencias sobre los intereses comunes de la humanidad. Necesitan los recursos para financiar un desarrollo acorde con el medio ambiente.

La segunda es que el nivel de las políticas ambientales depende del nivel actual de desarrollo. A muchos países en desarrollo les preocupa el agua y la tierra, pero les preocupa menos la contaminación del aire, que sí es un motivo de mayor ansiedad para los países industriales. Y cuando se

consideran nuevos proyectos, trátense de plantas de generación de energía o de fábricas, los estándares ambientales pueden ser diferentes de los que rigen en los países más ricos. Estos estándares deben ser lo más elevados posible, para proteger el medio ambiente para todos, pero no tan costosos como para desviar recursos que podrían, por ejemplo, haber salvado a muchos niños de la muerte por desnutrición. Los estándares para Australia quizás no sean los apropiados como estándares mínimos para Paraguay o Nigeria.

La mayoría de los recursos para abordar problemas ambientales deberían ser proporcionados por los países industriales, en parte porque tienen más fondos para hacerlo, pero sobre todo porque son ellos los que causan la mayoría de los problemas. Los mecanismos para asegurar estos recursos surgirán probablemente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebrará en 1992. Las preocupaciones ambientales podrían incluso producir el primer impuesto internacional sobre la contaminación o sobre el consumo de combustible.

ta a gastos en las necesidades básicas de los grupos menos privilegiados, menos influyentes, menos organizados y menos poderosos.

¿Realmente se le está otorgando prioridad a asuntos como deuda y desarrollo humano, comercio y desarrollo humano o medio ambiente y desarrollo humano en la agenda internacional? De vez en cuando sí. Ejemplo de ello fue la Cumbre Internacional sobre la Niñez de 1990. Pero es preciso hacer mucho más a este respecto. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 ofrece un buen foro para ello. Así mismo, debe enfatizarse el desarrollo humano en el debate sobre desarme y el dividendo de la paz.

El dividendo de la paz

La crisis del Golfo le ha conferido un carácter aún más apremiante al dividendo de la paz (véase Gráfico 6.1).

- Acuerdos sobre armas. Se han celebrado tratados sobre desarme y control de armamentos entre los países miembros de la OTAN y el Pacto de Varsovia.
- El gasto militar mundial descendió de US\$1.016.000 millones en 1987 a US\$950.000 millones en 1989, o sea cerca de 6% en dos años.
- El gasto militar en el Tercer Mundo disminuyó de US\$173.000 millones en 1987 a US\$146.000 millones en 1989, o sea una reducción de 16% en

RECUADRO 6.2

Migración internacional pobreza en movimiento

Cada vez hay más presiones para la migración internacional, y en las próximas décadas podrían presentarse movimientos sin precedentes a través de las fronteras, movimientos que podrían superar las migraciones de europeos que se han establecido en Estados Unidos, Canadá y Australia. Estas presiones tienen muchas fuentes.

- *Crecimiento demográfico.* El equilibrio demográfico del mundo está cambiando rápidamente. La participación del Sur en la población mundial podría aumentar al 84% en el 2025, frente a sólo el 68% en 1960. De los bebés nacidos el año pasado, el 93% nació en el Tercer Mundo.
- *Más capacitación.* La población del Sur está adquiriendo más educación y una serie de habilidades. Además, ahora viajan con más facilidad en un mundo que se ha hecho pequeño por la revolución de las comunicaciones y el transporte.
- *Pocas oportunidades.* Las personas se han capacitado más, pero no han aumentado las oportunidades económicas que podrían ayudarles. En el Sur vive el 77% de los habitantes del mundo, pero éstos sólo ganan el 15% del ingreso mundial.
- *Migración de dinero.* El dinero está fluyendo ahora del Sur hacia el Norte. Las transferencias netas oscilaron en 1989 entre US\$50.000 millones y US\$60.000 millones, en comparación con los US\$43.000 millones que fluían en sentido inverso en 1981.
- *Barreras comerciales.* Se estima que el proteccionismo les cuesta a los países en desarrollo US\$100.000 millones anuales en ingresos perdidos sobre los productos agrícolas, y otros US\$50.000 millones en el sector de los textiles.

Si los recursos financieros y las oportunidades económicas no van hacia las personas, una consecuencia importante es que ellas van hacia las oportunidades. Los países industriales ya tienen 14 millones de refugiados económicos procedentes de los países en desarrollo, y esta cifra aumenta día a día.

Un segundo resultado puede ser el desespero de quienes quedan marginados. Estos también pueden viajar, así como viajan la guerra, el terrorismo, las drogas o la destrucción ambiental.

La respuesta consiste en proporcionar mayores oportunidades económicas en los países en desarrollo. Este tema será analizado en profundidad por *Desarrollo Humano: Informe 1992*.

RECUADRO 6.3.

De la deuda a la inversión social

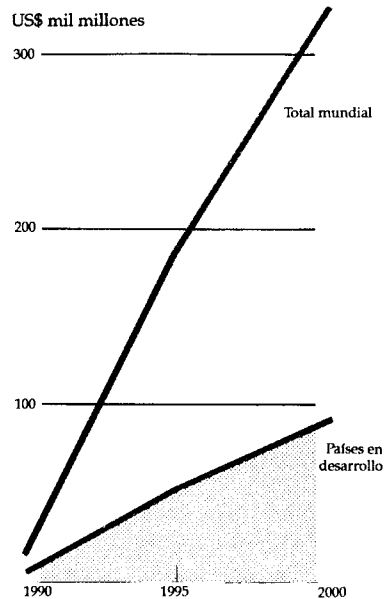
Una manera de cambiar la orientación de los recursos que actualmente se destinan al servicio de la deuda, para asignarlos a prioridades sociales, es intercambiar deuda por inversiones en proyectos humanos. Los países acreedores pueden donar una parte o la totalidad de sus títulos de deuda pendientes con los gobiernos deudores para permitir que esos recursos se utilicen directamente en el mejoramiento del bienestar de los pobres.

Los bancos comerciales y los acreedores oficiales pueden donar efectivamente la deuda, total o parcialmente, para que el dinero sea utilizado en inversiones sociales. Esto podría hacerse, por ejemplo, a través de una cuenta del gobierno o de un fondo de un país donante, que se utilizaría únicamente para la financiación de gastos de prioridad social. El gobierno deudor "reembolsa" efectivamente una parte o la totalidad de la deuda en moneda local, consignando la suma en esa cuenta, y así financia los gastos de prioridad social. A través de este mecanismo, los países acreedores se evitan los altos costos administrativos asociados con la renegociación y se hacen merecedores a un reconocimiento favorable. También los bancos comerciales se benefician con la desgravación fiscal.

Otra alternativa sería que los gobiernos o agencias donantes le suministrarán al gobierno deudor los recursos necesarios para retro-comprar su deuda a una tasa de descuento en el mercado secundario. La donación estaría condicionada a que el gobierno deudor asignara a los programas de prioridad social una suma del gasto público previamente acordada.

Estos esquemas cumplen directamente una doble función: no sólo alivian la carga del reembolso de la deuda sino que promueven gastos de prioridad social. Tanto el UNICEF como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se han embarcado en esta iniciativa con los programas "Deuda para el Desarrollo de la Infancia" y "Fondo de Inversión Social". En 1988, el Grupo Midland (Reino Unido) se convirtió en el primer banco que participó en estos programas al donar el total de sus préstamos al UNICEF de Sudán.

GRAFICO 6.1
DIVIDENDO DE LA PAZ



dos años. Esto se debió en parte a la terminación de la guerra entre Irán e Iraq. No obstante, también se presentaron reducciones en otros países.

- Las ventas de armas dejaron de aumentar durante la década de los ochentas, luego de haber crecido drásticamente en los años setentas. Hoy en día los países del Tercer Mundo importan menos armas que en 1987.
- Conflictos armados. Se redujeron de 36 en 1986 a 32 en 1989.

Los extraordinarios pasos dados a fines de la década de los ochentas pueden extender las tendencias alentadoras en gastos militares durante los años noventa.

La finalización de la guerra fría y la creciente cooperación entre Oriente y Occidente presagia un futuro más pacífico.

De otra parte, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética experimentan presiones financieras. Ambos países deben atender problemas sociales urgentes y potencialmente costosos. Y éstos, aunados a los déficit presupuestales existentes, exigirán recortes en el rubro de defensa. Al propio tiempo, la presencia militar continua de Estados Unidos y sus aliados en el Golfo representará una pesada carga financiera. La tensión creciente entre el mundo islámico y el no islámico, agravada por grandes discrepancias en riqueza, amenaza con remplazar las tensiones de la guerra fría, tanto en el interior de las naciones como entre ellas. Si la Unión Soviética llegara a refortalecer su poderío militar se produciría otro retroceso en las esperanzas de paz. En una situación tan inestable como la actual, es preciso contener las apuestas. Numerosos países industrializados ya han reducido sus gastos militares, como se desprende de las reducciones efectuadas entre 1987 y 1989. En la URSS, la reducción fue de US\$303.000 millones a US\$285.000 millones, en Europa del Este de US\$364.000 millones a US\$306.000 millones y en Estados Unidos de US\$296.000 millones a US\$289.000 millones. Sin embargo, en las otras naciones de la OCED hubo un ligero incremento, de US\$495.000 millones a US\$504.000 millones.

La clave de futuros recortes de gastos será la evolución de la situación en Europa y en el área del Golfo. El año pasado, el legado de confrontación en Europa absorbió US\$600.000 millones del total mundial de US\$950.000

millones invertidos en gastos militares, o sea el 60% de los gastos de Estados Unidos y el 80% de los de la URSS. Estas cifras enormes ponen en perspectiva el costo de la guerra del Golfo.

Dicha guerra subraya la necesidad de buscar nuevas estructuras de paz regionales y globales para todos los países, incluidos los del Tercer Mundo. Además, demuestra que el verdadero dividendo de la paz puede estar en un futuro más distante de lo que creíamos. Sin embargo, podría resultar apresurado concluir que la crisis del Golfo contrarresta los desarrollos favorables del desarme en Europa, o que nubla para siempre las posibilidades de una reducción del gasto militar en todo el mundo.

En lo que respecta a los países industrializados, todo parece indicar que el gasto militar podría reducirse entre 2% y 4% anual durante los años noventa, si el actual entendimiento entre las superpotencias se cumple y si se produce pronto una paz duradera en el Golfo. Esto se traduciría en ahorros de US\$200-300.000 millones anuales para el año 2000, y ahorros de hasta US\$2 billones durante el decenio.

No todos estos ahorros liberarán fondos para otras áreas. Los fuertes recortes en las fuerzas armadas y en gastos en equipo militar exigirán costos elevados de capacitación de mano de obra dirigida hacia otros sectores, así como altas erogaciones en beneficios de desempleo. Por su parte, las industrias de defensa tendrían bastante inversión de capital para cancelar, y afrontarían una situación de producción reducida al lado de una disminución en las ventas. Sin embargo, todos estos costos son, básicamente a corto plazo, y no difieren de aquéllos en que se incurre cuando se emprenden otras formas de ajuste.

Como la idea de un dividendo de paz es desviar los ahorros de la desmilitarización hacia un desarrollo más productivo, los costos de capacitación y de inversión alternativa no deben en realidad deducirse de los ahorros como "costos". Deben considerarse según el propósito para el que sirvan los ahorros.

Dos grandes candidatos para el dividendo de la paz son los apremiantes problemas sociales de muchas naciones industrializadas, desde carencia de vivienda hasta drogadicción, y la amplia gama de necesidades de desarrollo en el Tercer Mundo.

Sin embargo, la posibilidad más inmediata es que el dividendo de la paz sea absorbido en cuentas nacionales como un ítem equilibrador del presupuesto para reducir o prevenir el gasto deficitario. Esto no debe preocupar demasiado, pues la alternativa podría haber sido recortes ya sea en programas sociales internos o en presupuestos de asistencia extranjera.

El avanzar un poco más y llegar a un compromiso serio para invertir el dividendo de la paz lo más productivamente posible requerirá una acción mucho más positiva. En los países industrializados, los grupos de presión

tendrán que trabajar arduamente si quieren ver los gastos militares desviados hacia la inversión social, pues ello no sucederá automáticamente. Los ahorros son grandes y la oportunidad muy buena. Se requiere ahora un diálogo vigoroso para darle a estos ahorros potenciales un uso benéfico.

Si las naciones industrializadas comienzan a prestar atención a su descuidada agenda humana, existe una esperanza real de que también se preocupen por la agenda internacional de desarrollo humano. Debe realizarse un esfuerzo para persuadir a las naciones ricas de asignar por lo menos 25% de su dividendo de la paz a aumentar sus niveles actuales de asistencia externa.

Las posibilidades de paz en el Tercer Mundo

La situación en el Tercer Mundo es mucho más incierta. El dividendo de la paz es más lejano, pues allí la paz es más evasiva.

El Tercer Mundo no ha estado involucrado en las recientes negociaciones entre Oriente y Occidente, ni en las conversaciones sobre desarme, ni en el diseño de un nuevo marco para la paz mundial. De otra parte, no cuenta con sus propios foros institucionalizados para adelantar una discusión sobre gastos militares.

Esta exclusión es trágica. Los sucesos recientes en el Golfo han demostrado que no puede haber paz para los países industrializados mientras se permita el crecimiento de conflictos entre el 80% de habitantes del resto del mundo.

Ha habido más de 120 conflictos en el Tercer Mundo desde 1945, con un saldo de 20 millones de muertos, o sea más que en la Segunda Guerra mundial. En muchos casos desde Corea hasta Afganistán se ha tratado de luchas derivadas de la guerra fría entre las superpotencias, adelantadas por terceros en países del Tercer Mundo. Sin embargo, las inquietudes del Tercer Mundo rara vez figuran en las conversaciones de desarme en Ginebra, ni en las reuniones cumbre entre las superpotencias.

Pocas personas parecen haber notado la velocidad con que ha aumentado el gasto militar en los países en desarrollo: a un ritmo tres veces superior al de los países industrializados en los últimos tres decenios. Entre 1960 y 1987 creció de US\$24.000 millones a US\$173.000 millones, o sea un 7.5% anual. En la actualidad, muchos países pobres de Surasia y del Africa Subsahariana gastan dos o tres veces más en armas que en educación o salud (véase Gráfico 6.2). Este tipo de gastos se origina con frecuencia en regímenes no representativos que invocan amenazas falsas contra la seguridad nacional como justificación para realizar tales gastos. En realidad, esos regímenes suelen estar más interesados en utilizar el equipo militar para reprimir a sus propios pueblos.

Sin embargo, un alto nivel de gastos también resulta de presiones externas de ventas. El PIB combinado del Sur es sólo el 15% del del Norte. Con todo, cada año compra 75% de las armas vendidas.

Incluso si tan sólo se congelara el gasto militar del Tercer Mundo en los próximos años en vez de crecer a una tasa anual de 7.5%, ello liberaría US\$10-15.000 millones anuales para desarrollo humano, un dividendo de paz que podría atender muchos asuntos esenciales en la agenda humana para la década del noventa (véase Recuadro 6.4).

El proceso de paz en el Tercer Mundo debe tener una alta prioridad en la agenda internacional. Es preciso considerar seriamente las siguientes tres líneas en acción.

Reducir transferencias militares del Norte

Gran parte del impulso hacia la militarización del Tercer Mundo proviene de los países industrializados. Es preciso hacer propuestas concretas ahora para eliminar gradualmente las bases militares en el Tercer Mundo, para convertir la ayuda militar en asistencia económica y para imponer restricciones colectivas al envío de armas de alta tecnología a los países en desarrollo.

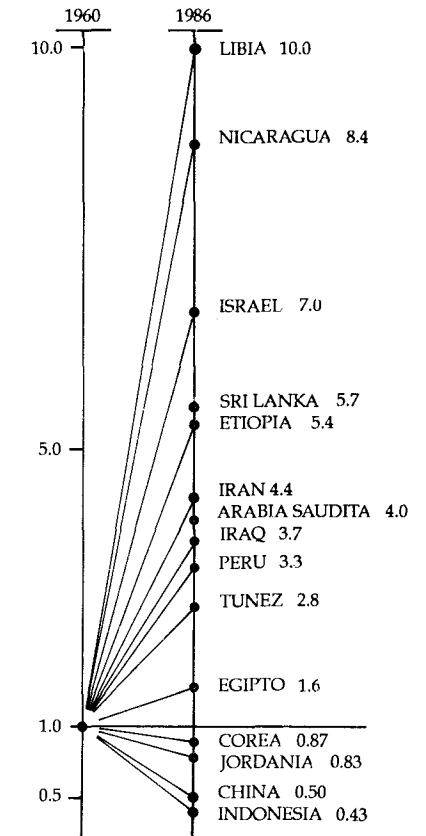
También debe hacerse un esfuerzo sistemático para liberar al Sur de las consecuencias de la guerra fría. Esto es todavía más urgente en la actualidad, pues los fabricantes de armas se sentirán tentados a exportar todavía más equipos al Tercer Mundo a medida que se reduzcan los mercados de los países industrializados.

Desarrollar nuevos métodos de resolución de conflictos

La tragedia del Golfo subraya la necesidad de diseñar métodos mucho más efectivos para resolver conflictos en el Tercer Mundo. Habrá que fortalecer

GRAFICO 6.2
PARTICIPACION CAMBIANTE
DEL GASTO MILITAR EN EL PNB

1960, PARTICIPACION = 1.0



RECUADRO 6.4

El dividendo de la paz

El alivio de las tensiones entre las superpotencias ofrece la oportunidad de liberar fondos. Es un dividendo de la paz al cual se le podría dar un uso constructivo. Pero esto no sucederá automáticamente. Será necesario entablar un debate y presionar para que se tomen las medidas necesarias.

Los países industriales podrían fijarse los siguientes objetivos:

- *Recortar los gastos militares*, decretando recortes del 3% al 4% anual.
 - *Aumentar las inversiones sociales*, utilizando los ahorros derivados de los recortes en los gastos militares para enfrentar problemas sociales urgentes a nivel nacional.
 - *Asignar una partida para la ayuda*, de por lo menos el 25% de los ahorros.
- Con estas medidas, el monto de la ayuda se duplicaría en los noventa para alcanzar el 0.7% del PNB de los donantes, así como un total de US\$1 billón que se utilizaría a nivel nacional.

En los países en desarrollo, un dividendo de la paz implicaría:

- *Fomentar regímenes más democráticos*, que necesitan menos armas para reprimir a la población.
- *Arreglar las disputas regionales*, con la ayuda de las Naciones Unidas y de otras partes, cuando sea necesario.
- *Congelar el gasto militar* en lugar de duplicarlo para el año 2000.
- *Aumentar las inversiones sociales* en áreas prioritarias del desarrollo humano.

Esto podría significar ahorros de US\$15.000 millones al año en incrementos futuros.

No obstante, la paz es un acuerdo mundial. Los nuevos acuerdos de seguridad deben incluir a los países, tanto a los industriales como a los países en desarrollo.

La agenda para la negociación y la cooperación incluye los siguientes puntos:

- *Desmantelar el legado de la guerra fría* en particular las bases militares y la asistencia militar.
- *Limitar las ventas de armas* originadas en los países industriales.
- *Fortalecer los acuerdos de seguridad*, los acuerdos internacionales y regionales, principalmente a través de las Naciones Unidas.
- *Incluir el desarme en las conversaciones de ayuda*, los países donantes y los países destinatarios deben discutir acerca de los gastos militares existentes.

la maquinaria de las Naciones Unidas para este fin y tendrán que desarrollarse mecanismos regionales para la paz, los cuales ya comienzan a surgir en algunas regiones. Este proceso puede facilitarse si hay más cooperación entre las superpotencias.

Incluir reducción de armamentos en los diálogos sobre asistencia

Si un gobierno decide gastar más en su ejército que en su gente, no puede considerarse comprometido con el desarrollo humano y ello debe tenerse en cuenta en las negociaciones sobre asistencia. En todos los foros sobre cooperación para el desarrollo el tema del alto gasto militar debe ser un área legítima de diálogo.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional también tendrían que asegurarse de que sus programas de ajuste siguen un principio semejante. Si es preciso equilibrar el presupuesto, debe hacerse reduciendo los gastos militares y no los sociales. La experiencia de los años ochenta demuestra que resulta miope equilibrar los presupuestos desequilibrando las vidas de los pobres.

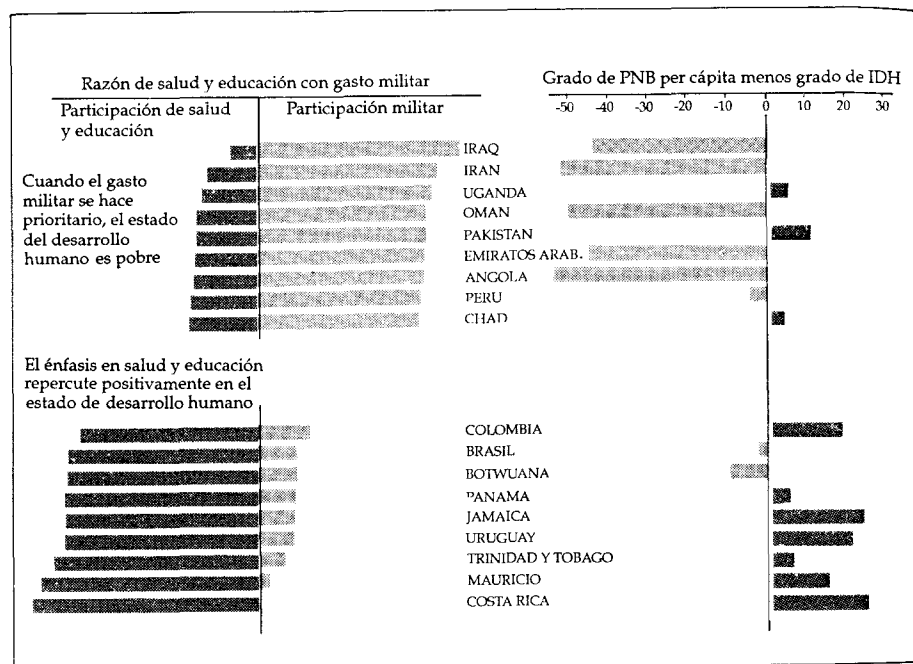
El tamaño del dividendo de paz potencial en el Tercer Mundo sólo puede ser objeto de especulación. Sería optimista esperar una reducción absoluta en el gasto militar. Sin embargo, si se congelara en su actual nivel, en el año 2000 podría estarse ahorrando un total de US\$150.000 millones anuales.

Todavía no se percibe un impulso propio en los países en desarrollo hacia una reducción importante en gastos militares. El establecimiento de una maquinaria de paz y el fomento de negociaciones de paz más activas podrían brindar el ímpetu necesario. La paz y el desarrollo humano van de la mano (véase Gráfico 6.3). La reestructuración de los presupuestos para mejorar el desarrollo humano, según se recomienda en este Informe exigirá obtener y utilizar el dividendo de la paz. Y un mayor desarrollo humano contribuirá a estabilizar la paz.

Un compendio internacional para el desarrollo humano

Los años noventa podrían ser la década del dividendo de la paz, probablemente en el mundo industrializado y posiblemente en el Tercer Mundo. Debe explotarse esta oportunidad a cabalidad, no sólo para encauzar al mundo por un sendero más pacífico, sino para sentar las bases para alcanzar nuevos niveles de desarrollo humano.

GRAFICO 6.3
GASTO MILITAR Y ESTADO DEL DESARROLLO HUMANO



Con estos recursos a su disposición, la comunidad mundial podría establecer un nuevo compendio internacional para el desarrollo humano, diseñado en torno a cuatro elementos estratégicos.

Búsqueda de metas compartidas para el año 2000

Las metas podrían surgir de las estrategias nacionales de desarrollo humano propuestas anteriormente. Entre los objetivos deben figurar educación primaria universal y atención médica universal, agua potable para todos y eliminación de la desnutrición severa. La consecución de estas metas podría costar US\$20-30.000 millones anuales adicionales. Otra meta debe ser la expansión de las oportunidades de empleo, un objetivo que, desde un punto de vista realista, sólo puede ser costeado país por país.

Costos compartidos

Un dividendo de paz podría suministrar gran parte de los recursos requeridos. Pueden conseguirse fondos adicionales mediante la reestructuración de las prioridades presupuestales existentes. Sin embargo, también habría que movilizar recursos adicionales. Los países en desarrollo y los industrializados podrían llegar a un acuerdo conceptual sobre cómo compartir los costos adicionales, por ejemplo en una relación de dos tercios y un tercio.

Compromiso mutuo con la asistencia

Es preciso llegar a nuevos acuerdos sobre la utilización de asistencia internacional para desarrollo humano (véase Recuadro 6.5). Para los países donantes, esto implicará una reevaluación de sus prioridades de ayuda, con énfasis en un compromiso más sólido con el mejoramiento de las vidas de todos. Y en cuanto a los receptores, las solicitudes de ayuda vendrían acompañadas por los acuerdos nacionales de desarrollo humano y por planes presupuestales, incluyendo planes para reducir los gastos militares y otros gastos improductivos a fin de incrementar el gasto en prioridades sociales. Así, la asistencia para desarrollo humano sería una preocupación compartida y un compromiso mutuo.

Un acuerdo internacional como el descrito constituye un complemento necesario de los acuerdos nacionales de desarrollo humano, y resulta indispensable para llevar a la práctica el desarrollo humano en el próximo decenio. Quizás por el momento la noción de un acuerdo nacional e internacional sólo sea una idea, tan sólo una declaración de principios. Sin embargo, esta idea puede ayudar a promover la conformación de nuevas coaliciones y nuevos compromisos, y tal vez propicie eventualmente un nuevo consenso político sobre el futuro de la humanidad.

Creación de un entorno internacional favorable

Es indispensable contar con un entorno económico y financiero internacional favorable para mejorar el desarrollo humano en el Sur: para resolver la crisis de la deuda internacional, para restaurar un flujo de capital adecuado, para crear un sistema de comercio mundial más abierto, para lograr una expansión económica sostenida y para aumentar el gasto privado y público en desarrollo humano.

RECUADRO 6.5

Ayuda: un compromiso mutuo

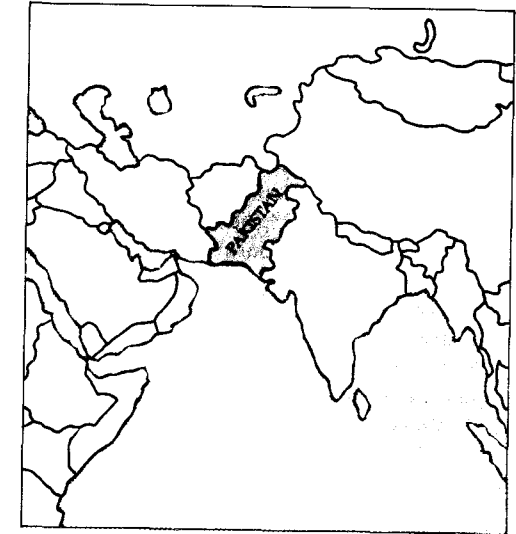
Si los países destinatarios adoptan el desarrollo humano como una prioridad, y si los donantes se comprometen con la prestación de la asistencia externa necesaria, quedarían sentadas las bases para abrir una era nueva y productiva de la asistencia oficial para el desarrollo.

Entre las áreas que deben tenerse en cuenta están las siguientes:

- *Asignaciones de ayuda al país.* Los donantes deberían basar sus asignaciones no sólo en el ingreso, la población y la pobreza, sino también en el progreso del desarrollo humano, medido éste de acuerdo con el índice de desarrollo humano u otros de sus indicadores.
- *Gastos militares.* Debería existir un límite, una proporción del PNB gastado en asuntos militares, a partir del cual no se concede la ayuda; la limitación también podría fijarse, por ejemplo, en los casos en que un país gasta más en asuntos militares que en asuntos sociales, como en la educación y la salud de sus habitantes.
- *Inversiones sociales.* Los donantes y los destinatarios deberían ponerse de acuerdo en un porcentaje del PNB que deba destinarse a los sectores sociales; para la mayoría de los países en desarrollo, tendría que fijarse un porcentaje del 5% al 7% del PNB. En particular, las asignaciones para asuntos de prioridad humana (el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano) deberían protegerse en ejercicios compensatorios del presupuesto.
- *Asignaciones sociales de los donantes.* Cada donante debería asignar por lo menos un 20% de la ayuda a los sectores sociales y, de este 20%, por lo menos el 40% a las áreas prioritarias. Los donantes deberían prepararse para financiar tanto los gastos recurrentes como los de capital, quizás sobre una base equitativa.
- *Reforma social.* Los donantes deberían prepararse para discutir con los gobiernos destinatarios sobre asuntos estructurales fundamentales, tales como la reforma agraria, la distribución del ingreso, los sistemas de crédito, la planificación familiar y los patrones participativos de desarrollo.

La ayuda para el desarrollo en los noventa debería ser objeto de una discusión más abierta entre ambas partes. El diálogo abierto entre donantes y destinatarios, en todas las tribunas pertinentes, podría ofrecer muchas oportunidades nuevas para promover el desarrollo humano.

ANEXO

Perfil de desarrollo humano:
Ejemplo de Pakistán

Población	122.6 millones
Area	77 millones de hectáreas
PNB	US\$34.100 millones
Clasificación IDH (en 360 países)	120
Valor IDH (en una escala de 0 a 1)	0.311
Grupo de desarrollo humano:	bajo
Grupo de ingresos:	bajo
Región:	Asia del Sur

DESARROLLO HUMANO

Esperanza de vida (años)	1990	57.7
Acceso a la salud (%)	1986	55
Acceso a agua potable (%)	1987	45
Acceso a servicios de salubridad (%)	1987	20
Consumo calórico diario (% de los requerimientos)	1985	97
Alfabetismo adulto (% 15 +)	1985	31
Razón de matrícula escolar primaria y secundaria (%)	1987	29
PNB per cápita (US\$)	1988	350
PIB real per cápita (PPA\$)	1988	1.790

ESPERANZA DE VIDA Y SALUD

		Año anterior	Ultimo año
Esperanza de vida (años)	1960-1990	43.1	57.7
Esperanza de fertilidad	1990		6.2
Tasa de natalidad bruta	1960-1990	48.6	44.4
Tasa de mortalidad bruta	1960-1990	22.1	11.6
Población total (millones)	1960-1990	50.0	122.6
Tasa de crecimiento anual	1960-90		3.0
Población urbana (%)	1960-1990	22.1	32.0
Tasa de crecimiento anual	1960-90		4.3
Razón de dependencia	1990		94
Tasa de utilización de anticonceptivos	1985-87		11.0
Tasa de mortalidad infantil	1960-1989	163	106
Tasa de mortalidad materna	1980-87		500
Tasa de mortalidad en menores de 5 años	1960-1989	276	162
Niños de 1 año inmunizados (%)	1981-1989	5	72
Acceso a servicios de salud (%)	1985-87		55
Acceso a agua potable (%)	1975-80/1985-88	25	45
Acceso a servicios de salubridad (%)	1985-88		20
Partos atendidos por personal de salud (%)	1983-88		24
Población por médico	1984		2.910
Población por enfermera	1984		4.900
Bebés con bajo peso al nacer (%)	1982-1988		25
Niños desnutridos (%)	1980-88		52
Consumo calórico diario (% de los requerimientos)	1965-1985	76	97
Razón de dependencia de importación de alimentos	1970-1987	3.6	13.7

EDUCACION Y COMUNICACION

Alfabetismo adulto (% 15+)	1970-1988	21	31
Escolaridad promedio (25 +)	1980		1.7
Científicos/técnicos (por cada mil habitantes)	1980-88		..
Razón de matrícula escolar primaria	1986-88		40
Deserción escolar primaria (%)	1985-87		51
Razón de matrícula escolar secundaria	1986-88		19
Razón de matrícula escolar primaria y secundaria conjunta	1970-1986/88	26	29
Secundaria técnica como porcentaje de secundaria	1986-88		1.6
Tasa de matrícula escolar terciaria	1986-88		5
Radios (por cada 1.000 habitantes)	1986-88		86
Televisores (por cada 1.000 habitantes)	1986-88		14

PRIVACION HUMANA

	1990 (millones)
Sin acceso a servicios de salud	54.6
Sin acceso a agua potable	67.5
Sin acceso a servicios de salubridad	97.6
Niños que mueren antes de cumplir cinco años	0.9
Niños desnutridos menores de cinco años	12.0
Adultos analfabetos	46.0
Niños que no asisten a la escuela	25.7
Niñas que no asisten a la escuela	14.5
Población por debajo de la línea de pobreza	36.8
Población rural por debajo de la línea de pobreza	24.2

Comparaciones internacionales, último año

	Pakistán	Asia del Sur	Países en desarrollo	Países industrializados
Esperanza de vida (años)	57.7	58.4	62.8	74.5
Alfabetismo adulto (% 15+)	31.0	42.0	60.0	99.0
Escolaridad promedio (25+)	0.7	2.2	3.5	9.1
Razón de matrícula escolar primaria y secundaria conjunta	29	60	70	97
Mortalidad en menores de cinco años (por cada 1.000 habitantes)	162	151	116	118
PNB per cápita (US\$)	350	388	706	12.508
PIB real per cápita (PPA\$)	1.790	1.086	2.167	14.345
Gasto en educación como % del PNB	2.2	3.4	3.7	5.2
Gastos en salud como % del PNB	0.2	1.0	1.4	4.7
Gastos militares como % del PNB	6.7	7.2	5.5	5.4
Razón de gastos militares/ educación y salud	279	164	109	38

INGRESO

	Año anterior	Último año
Fuerza laboral (% de la población)	1988-89	28.8
Fuerza laboral en la agricultura (%)	1965-1985/88	60
Fuerza laboral en la industria (%)	1965-1985/88	18
Fuerza laboral en los servicios (%)	1965-1985/88	22
Población por debajo de la línea de pobreza (%)	1988	30
Participación en el ingreso del 40% más pobre (%)	1980-88	19.0
Participación en el ingreso del 20% más pobre (%)	1980-88	7.8
Razón 20% más rico/20% más pobre	1980-88	5.8
PIB real per cápita (PPA\$)	1960-1988	560
PNB per cápita (US\$)	1976-1988	170
Tasa de crecimiento anual	1965-80/1980-88	1.8
Tasa anual de inflación	1980-88	6.5

AOD total (US\$ millones)	1989	1.119
AOD como % del PNB	1989	3
AOD para inversiones sociales como % del total	1989	9.0
Deuda total como % del PNB	1988	37
Servicio de la deuda como % de las exportaciones	1988	235
Relación de intercambio (1980=100)	1988	106
Balance de pagos en cuenta corriente (US\$ millones)	1988	-1.685
Gastos en educación como porcentaje del PNB	1960-1986	1.1
Gastos en salud como porcentaje del PNB	1960-1986	0.3
Gastos militares como porcentaje del PNB	1960-1986	5.5
Razón de gasto militar / gastos en educación y salud.	1960-1986	393
		279

DISPARIDADES

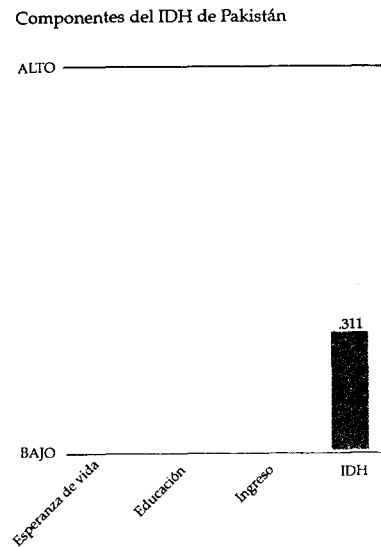
(100= paridad)

Femenino - masculino		(F/M)
Esperanza de vida	1990	100
Alfabetismo	1985	41
Escolaridad promedio	1980	25
Matrícula primaria	1987	55
Matrícula escolar secundaria	1987	42
Matrícula escolar terciaria	1987	46
Fuerza laboral	1989	7
Parlamento	1988	10
		(57.7/57.7)
		(18/43)
		(0.7/2.7)
		(28/51)
		(11/26)
		(3.1/6.8)
		(6.8/93.2)
Rural-Urbana		(R/U)
Acceso a servicios de salud	1986	35
Acceso a agua potable	1987	33
Acceso a servicios de salubridad	1987	12
		(35/99)
		(27/83)
		(6/51)

IDH

El índice de desarrollo humano (IDH) es un índice compuesto de tres variables: esperanza de vida, educación e ingreso. Los tres componentes tienen el mismo valor relativo.

El IDH clasifica a ciento sesenta países (industrializados y en desarrollo) en una escala que va desde 0.000 a 1.000. Los componentes del IDH de Pakistán se ilustran en el gráfico.



NOTAS TECNICAS

1. El índice de desarrollo humano, componentes esenciales y validez

En el Informe de Desarrollo Humano de 1990 el desarrollo humano se definió como el proceso de mejorar las opciones de la población. El informe hacía énfasis en que las opciones más críticas a las cuales deben tener acceso las personas son las opciones de llevar una vida larga y sana, tener conocimiento y tener acceso a los bienes, al empleo y al ingreso necesarios para un nivel de vida decente.

El desarrollo definido de esta forma no se puede medir de forma apropiada únicamente con base en el ingreso. Por lo tanto el Informe de 1990 propuso una nueva medida para el desarrollo, el índice de desarrollo humano (IDH), compuesto por tres indicadores: la esperanza de vida, la educación y el ingreso.

Para cada una de estas tres dimensiones en el Informe de 1990 se identificaron unos niveles mínimos para el mundo entero: la esperanza de vida nacional más baja, el nivel nacional más bajo de alfabetismo adulto y el nivel nacional más bajo de ingreso per cápita. También se estableció un nivel máximo o deseable de logro.

El IDH se construyó en tres pasos. El primer paso consistió en definir la medida de privación de un país para cada una de las variables básicas esperanza de vida (X_1), alfabetismo (X_2) y (el logaritmo de) PIB per cápita (X_3). Para los valores reales de cada una de estas tres variables se identificaron un valor máximo y un valor mínimo. Luego tomando de la medida de privación se colocó a cada país dentro de una escala de 0-1 definida por la diferencia entre el máximo y el mínimo. De esta forma I_{ij} era el indicador de privación para el primer país con respecto a la primera variable definida en esta forma:

$$I_{ij} = \frac{(\max_j X_{ij} - X_{ij})}{(\max_j X_{ij} - \min_j X_{ij})}$$

El segundo paso consistió en definir un indicador promedio de privación (I_j) sacando un promedio simple de los tres indicadores.

$$I_j = \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 I_{ij}$$

El tercer paso consistió en medir el índice de desarrollo humano (IDH) como uno menos el índice promedio de privación.

$$(IDH)_j = (1 - I_j)$$

El IDH ha atraído mucha atención entre los diseñadores de política, los profesionales del desarrollo, los académicos, la prensa y el público. Son muchas las preguntas que se han formulado, en particular con respecto a la construcción y la validez del índice. En el texto que aparece a continuación se dan las respuestas a algunas de estas preguntas.

¿Por qué una suma no ponderada de tres variables?

El desarrollo humano no se puede dar si no hay vida y salud; las personas no solamente desean vivir; desean poder desarrollar su vida. Desean tener conocimiento; y ciertamente desean una vida decente, la cual no esté permanentemente sujeta a situaciones de pobreza extrema y de preocupaciones constantes acerca de la simple subsistencia, por consiguiente los tres componentes del IDH merecen peso igual. Por esa razón es que el IDH propone un promedio no ponderado de la clasificación del país en lo referente a esperanza de vida, alfabetismo y escala de ingresos.

Se tomaron otros métodos para calcular el IDH y las clasificaciones de los países obtenidas por medio de dichos métodos se compararon con la clasificación establecida por el IDH original. A fin de determinar la importancia de cualquier diferencia entre las clasificaciones, se adoptó un método estándar de comparación el coeficiente de clasificación-correlación de Spearman, el cual produce un valor entre cero y uno. Mientras más cercano es este valor a uno, menor es la contradicción que existe entre los métodos utilizados para clasificar los datos.

Una de las alternativas consistió en dejar por separado las tres variables pero sumar las clasificaciones que tiene el país para cada una de las tres. A esta alternativa se le denominó la regla BORDA.

La clasificación de países que se obtienen mediante la regla BORDA es hasta cierto punto semejante a la que se obtiene con el IDH. El coeficiente

de clasificación-correlación de Spearman, R , es 0.996. La desviación absoluta máxima entre las dos clasificaciones la tiene Australia (8.3). Únicamente 21 de los 130 países clasificados en el Informe de 1990 tenían desviaciones absolutas de cinco o más. Por lo tanto la regla BORDA no contradice la clasificación del IDH.

Otra forma de verificar el índice es ensayando una ponderación diferente. Supongamos que tomamos el producto de las tres medidas y luego le sacamos la raíz cúbica –es decir, la media geométrica en lugar de la media aritmética. Esta media es igual a la suma igualmente ponderada de los logaritmos de las tres variables. Al tomar el logaritmo de la esperanza de vida, el logaritmo del alfabetismo y el logaritmo de ingreso (como antes) y al organizarlos se obtiene un nuevo índice que también posee una correlación muy alta de clasificación con el IDH original, $R = 0.998$. La desviación absoluta máxima es de ocho (para los Emiratos Arabes Unidos), pero solamente cinco países tienen desviaciones absolutas superiores a cinco.

¿Por qué tratar al ingreso de manera diferente a como se tratan las otras tres variables?

Al tomar el logaritmo del ingreso y poner un tope en el nivel de pobreza como máximo, el IDH asume que hay una contribución marginal cada vez menor del ingreso al desarrollo humano. También afirma que cualquier ingreso por encima de la línea de pobreza debe recibir una ponderación de cero. Al modificarse esta suposición se obtienen los siguientes resultados:

Descartar el logaritmo. Si descartamos el logaritmo de ingreso pero mantenemos el tope en el nivel de pobreza, una vez más la correlación de la clasificación es muy alta, $R = 0.994$. La desviación absoluta máxima es mucho más alta que antes. Es 15 (Suráfrica y Arabia Saudita), y 13 países tienen desviaciones absolutas superiores a cinco.

Retirar el tope. Si se mantiene el ingreso en forma de logaritmo, encontramos nuevamente una correlación de clasificación muy alta $R = 0.997$. La desviación absoluta máxima es de 13 (Estados Unidos y Kuwait), pero solamente cuatro países tienen desviaciones absolutas por encima de cinco.

Retirar el tope y descartar el logaritmo. Esta es la variación más interesante e implica que descartamos la suposición de que se disminuyen los rendimientos sobre el ingreso al producirse el desarrollo humano y tomamos el valor total del PIB real per cápita. Hay 36 países con ingresos por encima de la línea de pobreza, y en esto se aprecia un movimiento considerable en cuanto a su clasificación se refiere. La desviación absoluta máxima es de los Emiratos Arabes Unidos, los cuales suben 25 puestos. Hay otros altos en clasificación para Kuwait (19), Estados Unidos (18), Zaire (18), Singapur (16) y Tanzania (10). Estados Unidos ocupa el primer puesto. Sin embargo

la correlación de clasificación sigue siendo extremadamente alta -0.994- de tal manera que el panorama global no cambia. En total son 24 los países cuyas clasificaciones suben o bajan en más de cinco puntos.

Valores relativos diferentes para ingresos por encima y por debajo de la línea de pobreza

En el IDH, el ingreso hasta la línea de pobreza (y^*) tiene un valor relativo total, y el ingreso que está por encima de la línea de pobreza tiene un valor relativo de cero. En las variaciones mencionadas anteriormente, todo tipo de ingreso tiene el mismo valor relativo. A fin de explorar alternativas entre estos dos extremos, tratamos de utilizar un valor relativo total para los ingresos hasta la línea de pobreza y un valor relativo fraccionario por encima de ella. La nueva variable (W) era:

$$W = y \text{ para } y \leq y^* \quad (1a)$$

$$w = y + 2(y - y^*)^{\frac{1}{2}} \text{ para } y > y^* \quad (1b)$$

El valor relativo fraccionario asignado al ingreso por encima de la línea de pobreza se obtiene de una fórmula general:

$$W(y) = \frac{1}{1 - \epsilon} \times y^{1 - \epsilon}$$

En esta fórmula $\epsilon = 0$ hace que todo ingreso tenga un valor relativo total sin disminución de los rendimientos. A medida que ϵ se aproxima a uno, $W(y)$ se convierte en logaritmo de y . En 1(a) y 1(b), la premisa es que $\epsilon = 0$ para $y < y^*$ y $\epsilon = 1/2$ para $y > y^*$.

Nuevamente, la correlación entre las clasificaciones es alta, 0.994. En comparación con la variación descrita anteriormente, ésta se acerca más al IDH. La desviación absoluta máxima es de Arabia Saudita con 16, Suráfrica y Libia tienen una desviación absoluta de 14 cada uno, Zaire de 13 y los Emiratos Arabes Unidos de 12. En total son 13 los países que tienen una variación mayor de cinco en su clasificación.

Así, al tomar la premisa sobre el ingreso, se muestra la mayor variación de valores relacionados con el IDH, no obstante el patrón global mantiene una correlación bastante alta con el original. El movimiento de los países en su clasificación individual es interesante. Tomemos el caso de Estados Unidos. Ocupa el puesto 19 en el IDH el nueve de acuerdo con la clasificación BORDA, el 6 si se retira el tope pero se mantiene el logaritmo, y el uno

si se retira el tope y se abandona el logaritmo. Una vez que comenzamos a descontar el ingreso por encima de la línea de pobreza los movimientos que refleja Estados Unidos dentro de su clasificación son pequeños: sube solamente tres puestos en la ponderación fraccionaria mencionada anteriormente.

¿Qué sucede si cambiamos los valores relativos entre variables y dentro de la variable del ingreso?

Retirar el tope pero tomar el valor logarítmico de todas las variables. Este es un ejercicio de multiplicación (adición logarítmica) en lugar de un ejercicio de adición, en el cual también se descarta la premisa sobre la disminución de los rendimientos. La correlación de la clasificación escasamente cambia, en 0.994. El mayor movimiento se registra en el caso de los Emiratos Arabes Unidos (20), pero también es alto en el caso de Kuwait (19), Estados Unidos (14), Singapur (13) y Arabia Saudita (12). En total son ocho los países que se mueven más de cinco puestos en su clasificación.

Asignar valor relativo fraccionario al ingreso por encima de la línea de pobreza, pero dar un valor logarítmico a todas las variables. También es alta la correlación de las clasificaciones, en 0.998. Los Emiratos Arabes Unidos suben 10 puntos, registrando el único cambio de dos dígitos.

En total son 12 los países que se mueven cinco puntos o más.

Estos experimentos demuestran que hay una diferencia cuando se ensayan esquemas alternos de ponderación y se cambia la premisa acerca del efecto del ingreso sobre el desarrollo humano. No obstante, esta diferencia es pequeña. El IDH, a pesar de ser un método simple, sigue siendo el medio más válido para hacer las comparaciones entre países.

2. Perfeccionamiento del IDH básico

El IDH, según se calculó originalmente, es un método válido tal como lo reflejan los ejercicios en la Nota Técnica número uno. No obstante, esto no significa que no pueda o no deba mejorarse.

La variable de longevidad

En el IDH se incluían tres componentes esenciales: la longevidad, el conocimiento y el ingreso. La longevidad se mide en términos de la esperanza de vida. Por imperfecta que ésta sea, es la medida aceptada y más fácil de obtener. Hasta que no contemos con una forma sencilla de mejorar las esperanzas de vida, es necesario utilizar la medida actual.

Las variables de conocimiento

En lo que se refiere al conocimiento, el alfabetismo adulto mide únicamente el nivel más básico de logro educativo. Aunque no cabe duda que el alfabetismo es un requisito básico para poder adquirir y utilizar la información, por sí sólo no sirve para el desarrollo del conocimiento y la comunicación. Este es un hecho que se debe reflejar en el IDH.

Por consiguiente en el Informe de este año, la variable de conocimiento tiene dos aspectos: *el alfabetismo adulto* se combina con la *escolaridad promedio*. Los datos sobre la escolaridad promedio se refieren a 1980 y por lo tanto no reflejan los cambios recientes. Por notable que sea este hecho, debe considerarse como algo positivo y muestra la necesidad de tomar medidas inmediatas para mejorar las estadísticas sociales (una cuestión que se discute con más detalle en la Nota Técnica 8).

Las dos variables de conocimiento –alfabetismo adulto y escolaridad promedio– se han combinado para producir una medida sintética del logro educativo asignándoles pesos relativos a los dos componentes:

$$E = a_1 + \text{ALFABETISMO} + a_2 \text{ AÑOS DE ESCOLARIDAD}$$

En el IDH original, tenemos $a_1 = 1$ y $a_2 = 0$.

En el IDH de este año, colocamos $a_1 = 2/3$ y $a_2 = 1/3$.

La variable de ingreso

La otra modificación al IDH para este año se relaciona con el ingreso.

El IDH original se basaba en la premisa de la disminución de los rendimientos para el desarrollo humano (o bienestar humano). El año pasado, este hecho se reflejó al utilizar el logaritmo del ingreso y al darle un valor de cero al ingreso por encima de la línea de pobreza. Una forma más sistemática consiste en usar una formulación explícita para la disminución de los rendimientos. Una forma bien conocida que se utiliza con frecuencia es la fórmula de Atkinson para la utilidad del ingreso:

$$W(y) = \frac{1}{1 - \epsilon} \times y^{1 - \epsilon}$$

Aquí, $W(y)$ es la utilidad o el bienestar derivado del ingreso, y el parámetro mide el grado hasta el cual se disminuyen los rendimientos. Es la elasticidad de la utilidad marginal del ingreso con respecto al ingreso. Si $\epsilon = 0$ no hay disminución de los rendimientos. A medida que ϵ se aproxima a uno, la ecuación se convierte en:

$$W(y) = \log y$$

La modificación adoptada para este IDH consiste en dejar que el valor de ϵ suba lentamente a medida que aumenta el ingreso. Para este efecto, el rango total del ingreso se dividió en múltiplos de la línea de pobreza y^* . Por lo tanto, la mayoría de los países están entre 0 y y^* , algunos entre y^* y $2y^*$, algunos otros entre $2y^*$ y $3y^*$ y así sucesivamente. Ahora, en el caso de los países para los cuales $y < y^*$, es decir, los países pobres, ϵ se fija igual a cero. En este caso no hay disminución de los rendimientos. Para el ingreso y^* y $2y^*$ ϵ se fija igual a 1/2. Para el ingreso entre $2y^*$ y $3y^*$, ϵ se fija en 2/3. En general, si $\alpha y^* \leq y \leq (\alpha + 1) y^*$, entonces $\epsilon = \alpha / (\alpha + 1)$. Esto nos da:

$$W(y) = y \text{ para } 0 < y \leq y^*$$

$$= y^* + 2(y - y^*)^{1/2} \text{ para } y^* \leq y \leq 2y^*$$

$$= y^* + 2(y^*)^{1/2} + 3(y - 2y^*)^{1/3} \text{ para } 2y^* \leq y \leq 3y^*$$

y así sucesivamente.

Así, mientras más alto el ingreso con relación al nivel de pobreza, mayor es el efecto de la disminución de los rendimientos sobre la contribución del

ingreso al desarrollo humano. Por lo tanto, el ingreso por encima de la línea de pobreza tiene un efecto marginal, pero no un efecto total dólar por dólar. Este efecto marginal es, no obstante, suficiente para establecer una diferencia significativa entre los países industrializados. En comparación, la formulación del IDH original, era:

$$W(y) = \log y \quad \text{para } 0 < y \leq y^*$$

$$W(y) = \log y^* \quad \text{para } y > y^*$$

En la revisión, entonces $\epsilon = 1$ no se toma, sino que permite que este valor varíe entre cero y uno.

Por ejemplo las Bahamas tiene un PIB per cápita real de \$10.590. Con la línea de pobreza establecida en \$4.829, hay tres términos en la ecuación utilizada para determinar el bienestar de las Bahamas:

$$\begin{aligned} W(y) &= y^* + 2(y^*)^{\frac{1}{2}} + 3(y - 2y^*)^{\frac{1}{3}} \\ &= 4.829 + 2(4.829)^{\frac{1}{2}} + 3(10.590 - 9.658)^{\frac{1}{3}} \\ &= 4.829 + 139 + 29 = \$4.997 \end{aligned}$$

Para calcular el IDH de las Bahamas utilizando las variables perfeccionadas y al aplicar los pasos descritos al comienzo de la Nota Técnica 1, se realiza el siguiente procedimiento:

Máxima Esperanza de vida para el país	- 78.6	Privación de la esperanza de vida en las Bahamas	
Mínima Esperanza de vida para el país	- 42.0	$-(7.86 - 71.5)/(78.6 - 42.0)$	- 0.193
Máximo Logro educativo para el país	- 70.1	Privación en el logro educativo de las Bahamas	
Mínimo Logro educativo para el país	- 9.1	$-(70.1 - 68.1)/(70.1 - 9.1)$	- 0.032
Máximo PIB per cápita real ajustado para el país	- 5.070	Privación del PIB de las Bahamas	
Mínimo PIB per cápita real ajustado para el país	- 3.50	$-(5.070 - 4.997)/(5.070 - 350)$	- 0.015
Esperanza de vida para las Bahamas	- 68.1	Privación promedio de las Bahamas	- 0.080
Logro educativo de las Bahamas	- 71.5	Indice de desarrollo humano (IDH) de las Bahamas	
PIB per cápita ajustado para las Bahamas	- 4.997	$- 1 - 0.080$	- 0.920

3. Sensibilidad del IDH global a la disparidad entre sexos

De las muchas desigualdades que existen en el desarrollo humano, la más notable es la que tiene que ver con el sexo. Por lo general las mujeres viven más que los hombres, una vez que han logrado pasar la edad en la cual el distinto tratamiento que se da a los niños y a las niñas hace que la vida para las mujeres sea más corta. Trabajan duro -más duro y más horas que los hombres- pero a menudo desempeñan labores no remuneradas o mal remuneradas. Las mujeres cocinan, cuidan los hijos, de los ancianos y de los enfermos, atienden la casa y trabajan en el campo o en la tienda. La proporción de mujeres cuyo trabajo es remunerado y considerado como una participación a la fuerza laboral es pequeña. La participación en la fuerza laboral como concepto y en su medición subestima el trabajo de las mujeres aún en la esfera productiva (la producción de bienes). Deja por fuera mucho trabajo que es útil para la existencia del hogar.

Por consiguiente, cualquier intento por medir las desigualdades en el desarrollo humano por sexo tiende a producir errores. Aún tomando eso en cuenta, las desigualdades son notables. Aquí hacemos un intento por calcular la razón entre el ingreso aportado por la mujer y el ingreso aportado por el hombre. No tenemos datos sobre ingresos, pero tenemos datos sobre las razones salariales relativas y las razones relativas de la participación en la fuerza laboral para 30 países.

Estos datos revelan un patrón sorprendente de discriminación. La razón salarial entre hombres y mujeres oscila desde 51.8% (Japón) y el 96.6% (Paraguay). En cuanto a la participación en la fuerza laboral, la razón más baja es del 26% (Paraguay) y la más alta es del 87% (Checoslovaquia). Al multiplicar esas dos razones se obtiene la razón de ingresos salariales entre hombres y mujeres.

Esta razón de ingreso salarial combina dos correlacionados identificables de discriminación por sexo. El salario para los hombres es mayor que el salario para las mujeres, y la brecha en la participación en la fuerza laboral es aún mayor. Cuando esto se traduce en niveles absolutos de ingreso, vemos unas consecuencias sustanciales. (A fin de hacer ésto, es necesario partir de una premisa que tiene sesgo sexual bastante claro -que la relación del ingreso no salarial al ingreso salarial es la misma para los hombres y las mujeres. Por consiguiente, este sesgo reduce la desigualdad real).

En el PIB per cápita real, los ingresos de la mujer como porcentaje de los ingresos del hombre oscilan desde un 19% (Costa Rica) y un 67% (Dinamarca y Finlandia). Pero de los 30 países para los cuales tenemos datos comparativos, solamente nueve tienen una razón de 50% o más, mientras que ocho están por debajo del 30%. Así, incluso en unas estadísticas en las cuales la desigualdad no es tan grande, las diferencias son sorprendentes.

El IDH para las mujeres gana debido a la razón igual o mejor en esperanza de vida, pero pierde debido al acceso desigual a la educación. En cuanto a la educación, los países desarrollados no presentan prácticamente ninguna diferencia por sexo, aunque los valores para los logros de la mujer, en proporción a los del hombre, generalmente están por debajo y no por encima del 100%. Pero en los países más pobres, las diferencias son sustanciales. El logro educativo de la mujer en Kenia muestra una razón baja de 69% y en Myanmar de 78%. Por otra parte la cifra para Costa Rica es superior a 100%.

El IDH global para hombres y mujeres calculado separadamente refleja este patrón (Nota Técnica de la Tabla 1). Gran parte de nuestros datos -20 de 30 países- se refiere a países industrializados. En consecuencia, en la Tabla no se refleja la desigualdad total entre sexos o el grado total de desigualdad entre los mismos. Aún así, el IDH para la mujer como porcentaje del IDH para el hombre es de 52% en Kenia, 65% en Singapur y 66% en Myanmar. De los 30 países, nueve tienen relaciones por debajo de 75%, y solamente cuatro países Finlandia, Suecia, Dinamarca y Checoslovaquia tienen razones de 90% o más. En ningún país se obtiene un nivel de igualdad total entre los sexos, aunque Finlandia se acerca bastante con una razón de 94%.

¿Cómo debe reflejarse esta desigualdad en el IDH global para cualquier país? Una fórmula simple consiste en multiplicar el IDH global del país por la razón entre el IDH femenino y el masculino. Si hay igualdad total en un país, el IDH no se afecta. Aunque el IDH global más alto lo tiene el Japón (0.993), éste país ocupa el puesto 17 entre los 30 países que tienen un IDH ajustado para género de 0.764. En contraste, Finlandia tiene una razón alta de 90% entre mujeres y hombres y gana un puesto, pasando del tercero al segundo indicando un IDH global alto con un bajo grado de desigualdad entre los sexos. Entre los 10 países menos desarrollados, existe un IDH bajo y también un alto grado de discriminación por sexos, el cual se manifiesta a través de la baja razón que existe entre el IDH para mujeres y hombres.

Estos resultados refuerzan las observaciones del *Informe de Desarrollo Humano de 1990*: aunque la discriminación por sexos es un problema universal, sus efectos son especialmente grandes en los países pobres. Cita: "las mujeres pobres de las zonas rurales de los países en desarrollo son quienes sufren las privaciones más serias" (p. 83-84).

TABLA 1
IDH ajustado de acuerdo a los sexos

	Mujeres como % de hombres							
	Esperanza de vida (a)	Logros educativos	PIB real ajustado	Índice de desarrollo humano	IDH femenino	IDH masculino	IDH ajustado de acuerdo a los sexos	Diferencia porcentual entre IDH e IDH ajustado de acuerdo a los sexos
Finlandia	103.8	99.7	67.0	93.7	0.789	0.842	0.902	-6.3
Suecia	101.1	99.7	64.7	90.2	0.802	0.889	0.886	-9.8
Dinamarca	101.2	99.4	67.3	90.8	0.783	0.863	0.878	-9.1
Francia	104.2	99.7	49.5	87.5	0.774	0.885	0.849	-12.5
Noruega	102.1	99.5	51.9	86.4	0.779	0.902	0.845	-13.6
Australia	102.3	99.0	53.3	86.6	0.773	0.892	0.843	-13.6
Austria	103.1	99.3	52.3	86.9	0.750	0.863	0.832	-13.1
Checoslovaquia	103.9	99.3	59.6	90.2	0.721	0.800	0.830	-9.9
Canadá	102.5	100.0	41.7	82.7	0.765	0.925	0.813	-17.3
Estados Unidos	103.0	99.9	41.8	82.8	0.754	0.910	0.809	-17.2
Suiza	101.9	99.8	39.3	81.0	0.753	0.930	0.794	-19.0
Alemania, Rep. Fed. (b)	102.1	99.6	43.9	82.6	0.737	0.892	0.792	-17.5
Reino Unido	101.2	99.9	41.6	81.0	0.737	0.910	0.783	-19.1
Nueva Zelanda	101.6	99.8	41.0	80.9	0.726	0.898	0.776	-19.1
Holanda	102.1	99.7	34.5	78.9	0.738	0.935	0.770	-21.1
Bélgica	102.3	99.8	38.0	80.2	0.721	0.899	0.768	-19.8
Japón	100.9	99.7	31.6	77.0	0.748	0.972	0.764	-23.0
Italia	102.1	97.6	37.4	78.5	0.709	0.903	0.750	-21.5
Irlanda	100.9	99.9	25.6	72.8	0.673	0.932	0.688	-27.2
Portugal	102.8	90.6	43.8	76.6	0.612	0.800	0.673	-23.5
Hong Kong	100.6	84.6	37.2	70.0	0.643	0.918	0.654	-30.0
Costa Rica	99.8	100.4	19.1	69.8	0.603	0.864	0.612	-30.2
Corea, Rep.	102.4	91.5	27.0	67.9	0.574	0.845	0.600	-32.1
Singapur	101.1	84.5	29.7	64.6	0.551	0.854	0.568	-35.4
Paraguay	100.0	94.2	25.3	72.9	0.449	0.616	0.486	-27.1
Sri Lanka	99.5	87.3	27.6	72.8	0.470	0.646	0.484	-27.2
Filipinas	99.5	98.8	27.8	77.5	0.417	0.539	0.475	-22.5
El Salvador	104.1	90.1	28.3	75.4	0.315	0.417	0.395	-24.6
Myanmar	99.3	78.1	51.5	66.1	0.249	0.377	0.289	-33.8
Kenia	100.2	68.5	54.0	51.5	0.163	0.317	0.205	-48.5

(a) Ajustado de acuerdo a la ventaja biológica natural en la esperanza de vida de las mujeres.

(b) No se incluye información sobre la antigua República Democrática Alemana.

4. Sensibilidad del IDH a la distribución del ingreso

El IDH es un promedio nacional, muy semejante al ingreso per cápita, uno de sus componentes. Cuando se utiliza uno de estos promedios globales se ocultan las diferencias considerables que existen en la distribución de los indicadores básicos, bien sea por sexo, raza, región, etnia o sencillamente entre individuos. Por lo tanto, es necesario que el IDH sea sensible a estas distribuciones.

Aunque es importante que el índice sea sensible a la distribución, el IDH tiene la ventaja de que dos de sus tres variables básicas esperanza de vida y logro educativo están distribuidas de manera menos desigual que el ingreso, la tercera variable. Así, la desigualdad en la distribución de la esperanza de vida en cualquier población probablemente nunca será mayor de tres a uno. Una persona rica no podrá vivir 1.000 veces más que una persona pobre, aunque en sus ingresos tengan ese tipo de razón. Entre países, el rango de la esperanza de vida es de 42 a 79, menos de 2:1.

Lo mismo sucede con el logro educativo. El rango del porcentaje de adultos alfabetizados oscila entre el 13% y el 99% un rango inferior al 8:1. En la escolaridad promedio se aprecia una variación que va desde 0.1 a 12.2 -más desigual que la esperanza de vida- y se oculta una variación aún mayor en la distribución dentro de un mismo país.

Aparte del ingreso per cápita, todas las demás variables utilizadas en el IDH tienen un máximo obvio. La esperanza de vida rara vez será superior a 100, el alfabetismo nunca pasa de 100% y la escolaridad promedio nunca pasa, por ejemplo, de 15. Sin embargo el ingreso no tiene un tope superior. Para el PNB per cápita el rango entre países oscila entre \$100 y \$27.500, un rango de 275:1. En cuanto al PIB per cápita real, el rango oscila entre \$350 y \$19.850, o 57:1. Esas desigualdades con relación al ingreso son aún más agudas dentro de cada país.

Por lo tanto es posible obtener un valor promedio alto para la esperanza de vida o el logro educativo, únicamente a través de una dispersión razonablemente equitativa entre los individuos, un resultado del máximo posible fijo. Aunque resulta de gran interés conocer las distribuciones de esas variables, el promedio es una mejor estadística para estas variables que para el ingreso, pues en el caso del ingreso puede ser muy engañoso.

Tal como lo muestra el Informe del año pasado, la clasificación de los países por ingreso per cápita podría invertirse si el ingreso per cápita se multiplicara por un factor que indique las desigualdades de distribución

-uno menos el coeficiente Gini. Este método se puede extender a todos los países que tienen estadísticas sobre la desigualdad de distribución. En cerca de 45 países hay datos sobre la razón de la participación en el ingreso que van desde el 20% más alto al 20% más bajo. De estos 45 países, 17 tienen datos sobre el coeficiente Gini, y se encontró una asociación muy fuerte entre los dos -el logaritmo de la razón es un buen factor de predicción del coeficiente Gini. Este resultado de regresión se utilizó para interpolar el coeficiente Gini para los 28 países restantes. Algunos países tenían datos únicamente sobre el coeficiente Gini. En total solamente 53 países tenían un coeficiente Gini directamente calculados o interpolados.

Conviene hacer aquí una advertencia. Los coeficientes Gini se registran para los diversos años transcurridos entre 1967 y 1985, y la razón del 20% superior al 20% inferior se da para los años transcurridos entre 1975 y 1986. Este problema no es serio, ya que no es probable que estos coeficientes cambien con rapidez. Sin embargo, el coeficiente Gini no siempre es verdaderamente representativo de todo el país. Algunas veces es representativo de un sub-sector como puede ser la población urbana. Es también necesario tomar en cuenta estos hechos antes de interpretar los resultados.

El ingreso ajustado (véase la Nota Técnica 2) se multiplicó por $(1-G)$ siendo G el coeficiente Gini a fin de modificar aún más el ingreso. Dado que esto se hizo para el ingreso ajustado, $W(y)$, en lugar de hacerlo para el ingreso real, el efecto de disminución de los rendimientos podría incorporarse antes de que el ajuste de la distribución modifique aún más el ingreso. Este ingreso modificado $W(y)[1-G]$ se utiliza, entonces, como la tercera variable además de la esperanza de vida y del logro educativo para calcular un IDH ajustado conforme a la distribución (Nota Técnica de la Tabla 2).

Salvo en el caso de dos países, el IDH se reduce al hacerlo sensible a la distribución del ingreso, y en más de una tercera parte de los países, se reduce en 5% o más. Este efecto es especialmente marcado en África, donde los cuatro países muestran esta reducción, y en las Américas, donde tres cuartas partes de los países muestran esta reducción.

Se necesitan mejores datos para estudiar más a fondo la cuestión de la sensibilidad a la distribución. El análisis demuestra que es necesario tener cautela al interpretar el valor de IDH de un determinado país y tomarlo como medida del bienestar logrado por todos sus habitantes.

TABLA 2
IDH ajustado según distribución del ingreso

	Valor de IDH	Valor de IDH ajustado según distribución del ingreso	Diferencia porcentual entre IDH e IDH ajustado según distribución del ingreso
Venezuela	0.848	0.793	-6.5
Mauricio	0.831	0.779	-6.2
México	0.838	0.767	-8.4
Malasia	0.802	0.743	-7.4
Colombia	0.757	0.720	-4.8
Panamá	0.796	0.705	-11.4
Tailandia	0.703	0.670	-6.0
Jamaica	0.761	0.665	-12.6
Brasil	0.759	0.652	-14.1
Sri Lanka	0.665	0.636	-4.3
Siria, Rep. Arabe	0.681	0.631	-7.3
Turquía	0.694	0.629	-9.4
Filipinas	0.613	0.584	-4.7
Túnez	0.588	0.572	-2.7
Irán, Rep. Islámica	0.577	0.538	-6.9
El Salvador	0.524	0.508	-3.1
Indonesia	0.499	0.503	+0.8
Honduras	0.492	0.436	-11.4
Egipto	0.394	0.383	-2.9
Kenia	0.399	0.372	-6.8
Zambia	0.351	0.325	-7.2
Pakistán	0.311	0.304	-2.5
India	0.308	0.288	-6.2
Costa de Marfil	0.311	0.268	-13.8
Bangladesh	0.186	0.170	-9.0
Nepal	0.158	0.128	-18.8
Japón	0.993	0.990	-0.3
Holanda	0.976	0.972	-0.3
Suecia	0.982	0.963	-1.9
Suiza	0.981	0.961	-2.0
Noruega	0.978	0.959	-2.3
Bélgica	0.958	0.951	-0.7
Canadá	0.963	0.948	-3.5
Reino Unido	0.967	0.948	-2.0
Estados Unidos	0.976	0.944	-3.3
Finlandia	0.963	0.941	-2.3
Francia	0.971	0.938	-3.4
Dinamarca	0.967	0.936	-3.1
Australia	0.973	0.935	-3.9
España	0.951	0.928	-2.4
Irlanda	0.945	0.928	-1.8
Italia	0.955	0.923	-3.4
Israel	0.950	0.923	-2.8
Nueva Zelanda	0.959	0.921	-4.0
Corea, Rep.	0.884	0.897	+1.5
Hungría	0.911	0.896	-1.7
Hong Kong	0.934	0.891	-4.6
Yugoslavia	0.893	0.868	-2.8
Singapur	0.879	0.865	-1.5
Costa Rica	0.876	0.852	-2.7
Chile	0.878	0.831	-5.3
Portugal	0.879	0.827	-5.9
Australia	0.854	0.812	-4.9

5. Medición del progreso del desarrollo humano

El índice de desarrollo humano (IDH) da una clasificación de los países durante un determinado período. Los valores máximos y mínimos que definen la distancia máxima a recorrer para cada variable son específicos para ese período. Con el tiempo, los valores reales logrados de esperanza de vida, alfabetismo e ingreso cambian, al igual que cambian también los valores máximos y mínimos de estas variables entre países.

Por ejemplo la esperanza de vida de Ruritania en el año uno puede ser de 40, a mitad de camino entre un mínimo de 20 y un máximo de 60. Al llegar el año 10, es probable que la esperanza de vida de Ruritania haya mejorado hasta 50, pero que el mínimo sea ahora de 30 y el máximo de 80. En ese caso, el valor numérico del índice que indica la esperanza de vida de Ruritania va a caer dentro de los cálculos del IDH, pasando de $0.5[(40 - 20)/(60 - 20)]$ a $0.4[(50 - 30)/(80 - 30)]$, pese al mejoramiento del 25% en la esperanza de vida.

Por consiguiente, cualquier mejora en los componentes del desarrollo humano en un determinado país a través del tiempo puede reflejarse como una disminución de su valor IDH, si su posición relativa se ha deteriorado durante ese lapso. A fin de combinar una medida del progreso a través del tiempo con las comparaciones entre países en un determinado momento, es necesario modificar el IDH.

La forma de enfrentar este problema sin cambiar la lógica del IDH consiste en definir el mínimo y el máximo, no para cada momento de tiempo, sino durante un período de tiempo. Por consiguiente si estamos midiendo el progreso entre 1960 y 1990, el mínimo sería el mínimo de todos los valores, por ejemplo, la esperanza de vida para todos los países durante esos 30 años. Lo mismo se hace con el máximo. Por lo tanto la distancia a recorrer se toma como el máximo durante el período de 30 años.

En el ejemplo de Ruritania, el mínimo permanece en 20, pero el máximo es ahora de 80. En el primer año, la variable de la esperanza de vida es $0.33 \left(\frac{40 - 20}{80 - 20} \right)$ y en el año 10 es de $0.5 \left(\frac{50 - 20}{80 - 20} \right)$.

Con esta adaptación, el índice de desarrollo humano se torna comparable a través del tiempo y también entre países. Puede demostrarse que la diferencia en el valor del índice del desarrollo humano a través del tiempo es la suma ponderada de las tasas de crecimiento en las tres variables: los

valores relativos los da la razón entre el valor inicial de una variable y el rango máximo.

Expresado en forma algebraica con X_1 como la esperanza de vida, X_2 como el alfabetismo y X_3 como el ingreso la contribución de cada variable al IDH se puede expresar como Z_{ijt} , en donde:

$$Z_{ijt} = \frac{[X_{ijt} - \min_{j,t} X_{ijt}]}{[\max_{j,t} X_{ijt} - \min_{j,t} X_{ijt}]}$$

En la fórmula, j se refiere al país, t al período de tiempo. Obsérvese que el denominador permanecerá igual durante todos los períodos de tiempo y para todos los países.

$$IDHM_{jt} = \frac{1}{3} \sum Z_{ijt}$$

El IDHM representa el IDH modificado ya que tenemos una nueva definición del máximo y del mínimo.

En la Nota Técnica de la Tabla 3, los países se clasifican por el tamaño de la diferencia entre los valores del IDHM entre 1970 y 1985. Estas diferencias oscilan entre 0.343 para Arabia Saudita y -0.022 para Jamaica. Sin embargo, Jamaica es un país en donde el IDH era ya bastante alto en 1970, 0.797, y la falta de cambio no refleja un deterioro absoluto.

A continuación aparece un resumen de las diferencias en los valores de IDH entre 1970 y 1985.

Diferencia IDH	Número de países
> 0.300	1
0.200 a 0.299	12
0.100 a 0.199	69
0.000 a 0.099	27
< 0.000	1
Total	110

En la parte inferior, por encima de Jamaica, hay 27 países que registran un cambio que oscila entre 0 y 0.099. Diecisiete de ellos son países del Africa sub-sahariana, cuatro de América Latina, cinco de Asia y uno de los Estados Arabes. Estos países que tienen un puntaje bajo son solamente casos excepcionales, con un valor inicial de IDH alto solamente Filipinas (0.542 en 1970) y Perú (0.595) calificarían como tales. Los demás son inicialmente pobres, y 18 de ellos permanecieron por debajo de 0.300 en 1985. Muchos de estos países tuvieron bajas tasas de crecimiento en su PIB per cápita real durante este período, o incluso tuvieron un crecimiento negativo. Por lo tanto el crecimiento del ingreso no es suficiente para lograr un IDH alto. No obstante, no se puede descartar como variable.

Sesenta y nueve países muestran una mejoría moderada, entre 0.1 y 0.2. Ya que la distancia máxima a recorrer es de 1.0, esto demuestra que al comenzar en niveles diferentes, dos terceras partes de los países cubrieron entre 10 y 20% de la distancia máxima. Casi todos los países que tenían IDH altos en 1985 pertenecen a este grupo. Han seguido mejorando a pesar de haber tenido niveles altos en 1970.

TABLA 3
Cambios en el IDH en el tiempo

	IDH 1970	IDH 1985	Diferencia	IDH 1970	IDH 1985	Diferencia	IDH 1970	IDH 1985	Diferencia
Arabia Saudita	0.386	0.729	0.343	0.853	0.997	0.144	0.856	0.944	0.107
Malasia	0.538	0.828	0.290	0.278	0.419	0.141	0.829	0.936	0.107
Corea, Rep.	0.589	0.874	0.285	0.317	0.457	0.140	0.759	0.865	0.106
Túnez	0.335	0.610	0.275	0.286	0.426	0.140	0.189	0.293	0.104
Siria, Rep. Árabe	0.432	0.698	0.265	0.830	0.969	0.139	0.054	0.158	0.104
Botswana	0.319	0.569	0.250	0.838	0.973	0.135	0.821	0.925	0.104
Jordania	0.428	0.677	0.249	0.292	0.426	0.134	0.831	0.932	0.101
Brasil	0.569	0.807	0.237	0.385	0.518	0.133	0.384	0.484	0.100
Gabón	0.370	0.604	0.235	0.849	0.982	0.133	0.416	0.515	0.099
Irán, Rep. Islámica	0.464	0.695	0.231	0.848	0.980	0.132	0.054	0.151	0.097
Turquía	0.492	0.712	0.220	0.860	0.990	0.130	0.149	0.243	0.094
Indonesia	0.316	0.531	0.215	0.226	0.355	0.130	0.542	0.634	0.092
Argelia	0.358	0.572	0.214	0.841	0.970	0.129	0.365	0.457	0.092
Yemen	0.093	0.292	0.199	0.863	0.992	0.129	0.126	0.217	0.092
Ecuador	0.542	0.737	0.195	0.838	0.967	0.129	0.174	0.265	0.091
Portugal	0.710	0.900	0.189	0.784	0.912	0.128	0.138	0.224	0.086
México	0.675	0.864	0.189	0.854	0.981	0.127	0.246	0.331	0.086
Hong Kong	0.762	0.947	0.185	0.866	0.993	0.127	0.383	0.468	0.085
Singapur	0.730	0.914	0.184	0.573	0.699	0.125	0.083	0.166	0.083
Mauricio	0.525	0.707	0.182	0.846	0.971	0.125	0.320	0.402	0.081
Kenia	0.253	0.432	0.179	0.124	0.249	0.125	0.184	0.263	0.078
Chile	0.736	0.912	0.176	0.799	0.924	0.124	0.147	0.224	0.077
Iraq	0.489	0.661	0.172	0.850	0.974	0.124	0.061	0.138	0.077
Tailandia	0.535	0.706	0.170	0.607	0.729	0.122	0.073	0.149	0.076
Colombia	0.617	0.786	0.169	0.848	0.970	0.122	0.194	0.269	0.075
Marruecos	0.268	0.432	0.164	0.866	0.988	0.122	0.342	0.415	0.073
Yugoslavia	0.757	0.917	0.161	0.870	0.991	0.120	0.595	0.668	0.072
Venezuela	0.715	0.874	0.159	0.798	0.918	0.120	0.083	0.151	0.068
Grecia	0.793	0.949	0.156	0.840	0.959	0.119	0.155	0.220	0.065
Israel	0.806	0.958	0.152	0.873	0.991	0.118	0.074	0.128	0.055
Costa de Marfil	0.212	0.363	0.151	0.232	0.347	0.116	0.117	0.169	0.053
Panamá	0.703	0.853	0.150	0.846	0.979	0.114	0.060	0.104	0.044
Rep. Dominicana	0.513	0.663	0.150	0.170	0.284	0.114	0.483	0.524	0.041
Camerún	0.228	0.378	0.150	0.258	0.370	0.112	0.241	0.273	0.033
España	0.819	0.968	0.149	0.549	0.660	0.111	0.205	0.205	0.000
Haití	0.200	0.349	0.149	0.135	0.244	0.108	0.297	0.297	-0.022
Trinidad y Tobago	0.784	0.928	0.144	0.815	0.923	0.108			

6. Medición y cálculo del índice de libertad humana

Es considerable la importancia que atribuyen a las cuestiones de derechos humanos y libertad política muchos individuos, países, organizaciones nacionales e internacionales y las entidades gubernamentales y no gubernamentales. Dado este hecho, es sorprendente encontrar que en este campo no hay disponibilidad de información y que solamente hay un número limitado de estudios que han tratado de medir la cuestión de los derechos humanos y la libertad política de una manera sistemática.

Entre algunas de las publicaciones que han prestado atención a esta cuestión están el *Human Rights Quarterly* (1986) y *Studies in Comparative International Development* (1990). En estas dos publicaciones hay diferencias en cuanto a la filosofía, las definiciones, el cubrimiento y las fechas y también en conceptos y cuantificadores. No existe un sólo estudio que haya recibido la aprobación universal.

Los índices más importantes son:

1. Freedom House, en Nueva York, realiza una encuesta anual de *Freedom in the World*, basada en dos escalas de siete puntos para clasificar las libertades políticas y las libertades civiles.
2. *The World Handbook of Economic and Social Indicators*, de Charles Taylor y David Jodice, trae una lista de las sanciones gubernamentales a la oposición política y otra lista relativa a la conducta coercitiva del estado.
3. David Cingranelli y Thomas Pasquerello elaboraron un índice de prácticas de derechos humanos con base en el análisis del contenido de la publicación *Country Reports on Rights Practices* del Departamento de Estado de Estados Unidos. Los tipos de violaciones a los cuales se aplicó el análisis de contenido se escogieron utilizando las técnicas de los componentes principales. No obstante, se referían únicamente a América Latina y a los años 1979 y 1980.
4. El *World Guide to Human Rights*, de Charles Humana, evalúa el desempeño de 88 países en lo referente a los derechos humanos de conformidad con 40 subíndices basados en los documentos internacionales sobre derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y los dos convenios asociados El Convenio Internacional sobre Derechos Econó-

micos, Sociales y Culturales y el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

Este último índice, el índice de Humana, sirve de punto de partida para el índice de libertad humana (ILH).

Los subíndices del índice de Humana están divididos en cinco grupos de derechos o libertades: (1) seis preguntas sobre derechos, o "libertades para"; (2) 12 sobre "libertad con respecto a"; (3) 10 sobre "libertad de"; (4) siete sobre derechos jurídicos; y (5) cinco sobre derechos personales. El desempeño de cada país se califica en una escala de cero (ausencia de derechos) a 3 (derechos garantizados). Estos puntajes luego aparecen clasificados. No obstante, el autor es quien hace la evaluación.

Las siete "libertades con respecto a", referentes al respeto por la integridad de la persona, se ponderan a tres veces el valor al cual se ponderan las demás. Por consiguiente el puntaje máximo posible que puede obtener un país es de 162 ($33 \times 3 + 7 \times 3 \times 3$). El puntaje de cada país a partir de 162 se convierte en un porcentaje, a fin de obtener el puntaje final para los derechos humanos.

El índice de Humana como punto de partida

El índice de Humana tiene tres ventajas. Cada pregunta se basa en un derecho humano internacionalmente reconocido. Sus procedimientos de cálculo son reproducibles y claros. Y la escala final tiene una buena discriminación. La clasificación de los países presenta una distribución bastante pareja en toda la escala desde 0% hasta 100%, y los países no aparecen sencillamente agrupados en una categoría de "buenos" y "malos".

Las desventajas del procedimiento de Humana radican en su subjetividad y en la intensidad de los datos. Toda escala de clasificación, incluyendo ésta, es inevitablemente subjetiva. Aunque las manipulaciones de los datos son claras y reproducibles, no sucede lo mismo con la evaluación de los datos. Por ejemplo ¿en qué momento se convierten "algunas violaciones" en "opresión considerable"? Además, un índice de 40 preguntas y cuatro escalas requiere una gran cantidad de datos, los cuales son muy difíciles de recopilar en una forma coherente para todos los 160 países cubiertos en el *Informe de Desarrollo Humano*. La *World Guide* cubre solamente 88 países más Taiwan, la Provincia de China.

Con la ponderación de las primeras siete "libertades con respecto a" se puede hacer una diferenciación entre el desempeño de los países en el campo de los derechos humanos. No obstante esta diferenciación es precisa pero no necesariamente más exacta. A fin de tomar la decisión de ponderar ciertas preguntas es necesario responder unos cuantos interrogantes. Primero, ¿no son las ponderaciones inevitablemente arbitrarias, aunque el

cambio en la ponderación no afecte en gran medida el resultado final de la clasificación? Segundo, ¿por qué utilizar una ponderación diferente solamente de siete preguntas? ¿Por qué no tener una ponderación diferente para cada pregunta? Por otra parte, ¿si las ponderaciones no afectan mucho las clasificaciones, por qué hacer una ponderación?

Ajuste del índice de Humana

El Capítulo 1 del Informe presenta un índice revisado de libertad humana basado en el índice de Humana pero eliminando los valores relativos asignados a ciertas preguntas y reduciendo la escala de cuatro puntos de observaciones a una escala de dos puntos o, sencillamente a una escala de "sí" (=1) y "no" (=0). La clasificación resultante de los 88 países cubiertos por el índice de Humana aparece en la Tabla 1.5 del Capítulo 1. Constituye una clasificación revisada de los países para 1985.

Sin embargo, durante los últimos cinco años, la situación de derechos humanos y de libertades políticas ha cambiado en muchos países. Es obvio que es urgente actualizar el índice de libertad humana de 1985. No obstante, dada la falta de datos no fue posible hacerlo. Es posible que existan desviaciones sustanciales entre las distintas fuentes de información.

En vista de esta situación, se pensó que por ahora sería mejor no dar la impresión de precisión cuando no puede haberla, ni hacer evaluaciones cuantitativas cuando hasta las evaluaciones cualitativas se ven obstaculizadas por la falta de información confiable. Por consiguiente, el índice de libertad humana de 1985 se ha actualizado de una manera cautelosa: con base en la información obtenida de una serie de informes de países, se ha trazado un triángulo para aquellos países que han tenido elecciones entre varios partidos desde 1985 y que aún continúan con un sistema democrático de gobierno.

Es obvio que existe una necesidad urgente de contar con un trabajo más sistemático en relación con la libertad humana: es necesario tratar la cuestión de la disponibilidad de datos; es preciso aclarar el concepto de la libertad humana, especialmente sus tradiciones e implicaciones históricas y socio-culturales; y es necesario encontrar métodos para medir las diversas libertades humanas. Todavía estamos en una fase muy incipiente del análisis sistemático y del debate sobre las libertades humanas.

7. Construcciones de las razones de gastos

Nuestro objetivo al presentar las razones de gastos por primera vez en este Informe, es proporcionar un método para examinar los patrones actuales del gasto público para las prioridades de desarrollo humano. Es lógico que este análisis se puede aplicar tanto a lo que gastan los gobiernos en su población, como a lo que gastan los gobiernos donantes en la población de los países receptores.

No obstante, en nuestros esfuerzos iniciales hemos tenido que enfrentar varios problemas. Nuestro principal interés ha sido desarrollar una metodología útil y en la medida en que no fue posible obtener toda la información requerida, las cifras deben considerarse más ilustrativas que completas. Esta nota destaca las limitaciones que enfrentamos al tratar de construir estas razones.

En el contexto interno, es necesario tomar en consideración los siguientes puntos:

- En ocasiones solamente se tienen cifras sobre el gasto total de los gobiernos centrales. Las omisiones de los gastos de las provincias y las localidades generan razones subcalculadas para estados cuya estructura es de tipo federal (como es el caso de la India) o de aquellos en donde el gasto está descentralizado en gran medida (como es el caso de Indonesia).
- Por razones de información, los puntos prioritarios se limitan a la educación básica y a la atención primaria en salud. Por consiguiente esto excluye ciertos gastos que podrían considerarse como prioritarios. Por ejemplo, la planificación familiar, los subsidios a los alimentos para los pobres y suministro de agua y salubridad en las zonas rurales.
- Al utilizar una definición estándar de las prioridades, se desconoce un punto importante, a saber, que las necesidades prioritarias varían de acuerdo con los niveles de desarrollo y con los logros existentes en el campo del desarrollo humano. En muchos países de América Latina y en las Filipinas, por ejemplo, las altas tasas de alfabetismo justifican extender las prioridades de la educación a los niveles terciarios.

En el análisis de la asignación de ayuda, las limitaciones de los datos son diferentes.

- La razón de los gastos para asistencia incluyen los compromisos totales de los países donantes para con proyectos de asistencia para el desarro-

llo en otros países y no establece una distinción entre las contribuciones a las instituciones multilaterales y la ayuda bilateral.

- Al utilizar la base de datos de la OCDE, fue posible incluir otros aspectos en la razón de asistencia prioritaria, específicamente los sistemas de acueducto y saneamiento rural y la planificación familiar.
- Solamente se incluyen los países para los cuales la OCDE tiene suficientes datos desglosados. Fue necesario excluir Japón y Noruega.

Dadas las limitaciones de los únicos datos disponibles el sistema de información de créditos, conocida en inglés por la sigla (CRS), de la OCDE, fue necesario tomar otras dos premisas para construir las razones de asistencia en el Gráfico 3.4 y la Tabla 3.13.

1. A falta de una información detallada, se presupone que las asignaciones de los organismos multilaterales tienen unas prioridades para gastos que son semejantes a las de la asistencia bilateral. La bibliografía al respecto sugiere que en esta suposición muy bien se pueden sobreestimar las asignaciones prioritarias a nivel multilateral.

2. Existe información detallada de la asignaciones de asistencia únicamente con respecto a empréstitos, no a donaciones. Estas cifras podrían ser muy engañosas, en el sentido de que las donaciones pueden ser más significativas en áreas consideradas como prioritarias. Por consiguiente para corregir este error, se supone que la asignación prioritaria en el elemento de donación es dos veces mayor que la del elemento de empréstito registrado en el sistema de informes de crédito de la CRS.

8. Perfeccionamiento de las estadísticas sobre desarrollo humano

El *Informe de Desarrollo Humano de 1990* se basó en datos fácilmente disponibles, lo cual limitó el alcance y la profundidad de su análisis. Son muchas las preocupaciones que no se reflejan adecuadamente en las estadísticas existentes. El cubrimiento de los países no fue el adecuado en muchos casos, y fueron muchos los datos que no se obtuvieron a tiempo.

En el Informe del año pasado también se hizo un llamado para mejorar las estadísticas sociales -para invertir en la producción de los datos sociales por lo menos tanto como se ha invertido en la producción de las estadísticas económicas. De lo contrario, la planeación y la programación del desarrollo humano nunca será tan sistemática como lo ha sido para el crecimiento económico. Eso significaría que seguiría siendo extremadamente difícil lograr una verdadera integración de las preocupaciones económicas y sociales dentro del diseño, la monitoría y la revisión de los esfuerzos, las políticas y los programas de desarrollo.

No es posible completar en un año el fortalecimiento de la capacidad para realizar estudios estadísticos nacionales. Por consiguiente el Informe de este año tuvo muchos de los problemas que se enfrentaron para realizar el Informe de 1990. Esto es especialmente cierto en el caso del tema central del Informe, la financiación del desarrollo humano. Es muy poca la información disponible sobre el panorama *total* del gasto en desarrollo humano. Para superar este problema, se iniciaron estudios especiales de países en más de 30 países a fin de recoger datos que proporcionen la información necesaria.

Las autoridades nacionales a cargo de la planeación, las finanzas y los presupuestos para el desarrollo quizás se beneficien al completar estas tablas para sus respectivos países y para sus propios propósitos. Es probable que muchos de los datos requeridos para estas tablas no se puedan conseguir a nivel internacional. Pero a nivel nacional, generalmente hay más información de la que uno espera. Aún hoy con los datos que existen en la actualidad, es posible tener una idea mucho más clara del nivel de gastos en desarrollo humano.

En algunos países puede ser deseable reducir o ampliar la lista de tablas que se adjuntan a este documento. Por ejemplo, es probable que algunos países deseen incluir los gastos para los programas de erradicación de la

pobreza, los gastos para iniciativas diseñadas a dar apoyo a la mujeres en el desarrollo, o los gastos destinados a la creación de empleo. El que esto tenga sentido dependerá de las circunstancias de cada país y de sus prioridades de desarrollo.

ANEXO A LA NOTA TECNICA 8

Gastos totales en desarrollo humano: Diseño para la recopilación de datos**Tabla 1: Tabla financiera básica**

- PNB (US\$ millones)
- PNB per cápita (US\$)
- Recaudación de impuestos (como % del PNB)
- Gastos gubernamentales (como % del PNB)
- Superávit o déficit presupuestal global (como % del PNB)

Tabla 2: Resumen fiscal

- Impuesto directo (como % del PNB)
- Impuesto indirecto (como % del PNB)
- Impuesto a la producción interna (como % del PNB)
- Impuestos de importación (como % del PNB)
- Ingresos totales por impuestos (como % del PNB)

Tabla 3: Descentralización de la recaudación/autonomía total

- Recaudaciones centrales (como % del PNB)
- Recaudaciones de las provincias (como % del PNB)
- Recaudaciones locales (como % del PNB)
- Gastos centrales (como % de las recaudaciones centrales)
- Gastos de las provincias (como % de las recaudaciones de las provincias)
- Gastos locales (como % de las recaudaciones locales)

Tabla 4: Presupuesto para subsidios

- Subsidios totales (como % del PNB)
- Subsidios sociales (como % del PNB)
- Subsidios a la educación (como % de los subsidios sociales)
- Subsidios de salud (como % de los subsidios sociales)
- Subsidios a los alimentos (como % de los subsidios sociales)

- Subsidios a la vivienda (como % de los subsidios sociales)
- Otros subsidios (como % de los subsidios sociales)

Tabla 5: Gastos gubernamentales

- Gastos gubernamentales en seguridad militar e interna conjuntos (como % del PNB)
- Gastos gubernamentales para el pago de la deuda (como % del PNB)
- Gastos gubernamentales en administración (como % del PNB)
- Gastos gubernamentales en los sectores sociales (como % del PNB)
- Gastos gubernamentales en los sectores económicos (como % del PNB)

Tabla 6: Gastos gubernamentales en los sectores sociales

- Gastos totales gubernamentales (US\$ millones)
- Gastos sociales totales gubernamentales (US\$ millones)
- Gastos sociales totales gubernamentales (como % del PNB)
- Gastos gubernamentales en educación (como % del PNB)
- Gastos gubernamentales en salud y nutrición (como % del PNB)
- Gastos gubernamentales en vivienda, suministro de agua, salubridad y otros (como % del PNB)
- Gastos gubernamentales en prestaciones sociales, bienestar, etc. (como % del PNB)

Tabla 7: Gastos totales en el sector social por nivel

- Gasto total en el sector social (como % del PNB)
- Gastos del gobierno central (como % del PNB)
- Gastos de los gobiernos de las provincias o los gobiernos locales (como % del PNB)
- Gastos del sector público total (como % del PNB)
- Gastos del sector privado (como % del PNB)

Tabla 8: Gastos totales en el sector social por áreas principales

- Gastos totales en educación (como % del PNB)
- Gastos totales en salud y nutrición (como % del PNB)
- Gastos totales en vivienda, suministro de agua, salubridad y otros (como % del PNB)

- Gastos totales en prestaciones sociales, bienestar, etc. (como % del PNB)
- Gastos totales en el sector social (como % del PNB)

Tabla 9: Gastos en educación

- Gastos en educación primaria (como % del gasto total en educación)
- Gastos en educación secundaria (como % del gasto total en educación)
- Gastos en educación terciaria (como % del gasto total en educación)
- Gastos en educación general (como % del gasto total en educación)
- Gastos en educación técnica (como % del gasto total en educación)
- Gastos en educación pública (como % del gasto total en educación)
- Gastos en educación privada (como % del gasto total en educación)

Tabla 10: Gastos en salud, vivienda y otros servicios

- Gastos en atención de salud primaria (como % del gasto total en salud)
- Gastos en servicios curativos y otros (como % del gasto total en salud)
- Gastos en salud pública (como % del gasto total en salud)
- Gastos en salud privada (como % del gasto total en salud)
- Gastos en vivienda pública (como % del gasto total en vivienda)
- Gastos en vivienda privada (como % del gasto total en vivienda)
- Gastos en suministro de agua y salubridad urbanos (como % de los gastos totales en suministro de agua y salubridad)
- Gastos en suministro de agua rural y salubridad (como % del gasto total en suministro de agua y salubridad)

Tabla 11: Distribución de los gastos de los hogares

- Participación porcentual del gasto en alimentos
- Participación porcentual del gasto en alquiler
- Participación porcentual del gasto en salud, incluyendo productos farmacéuticos
- Participación porcentual del gasto en educación, incluyendo libros
- Participación porcentual del gasto en ropa
- Participación porcentual del gasto en combustible
- Participación porcentual del gasto en transporte
- Participación porcentual del gasto en otros componentes

Tabla 12: Deuda total

- Deuda total (como % del PNB)
- Deuda interna (como % de la deuda total)
- Deuda externa (como % de la deuda total)
- Servicio total de la deuda (como % del PNB)
- Servicio total de la deuda (como % del gasto gubernamental)
- Servicio de la deuda interna (como % del servicio total de la deuda)
- Servicio de la deuda externa (como % del servicio total de la deuda)

Tabla 13: AOD total

- AOD total recibida (US\$ millones)
- AOD recibida per cápita (US\$)
- AOD recibida (como % del PNB)

Tabla 14: AOD para sectores sociales

- AOD para educación (como % del AOD total)
- AOD para salud y nutrición (como % del AOD total)
- AOD para población y planificación familiar (como % del AOD total)
- AOD para educación (como % del gasto total en educación)
- AOD para salud y nutrición (como % del gasto total en salud y nutrición)
- AOD para población y planificación familiar (como % del gasto total en población y planificación familiar)
- AOD para vivienda, suministro de agua, salubridad, etc. (como % del gasto total en vivienda, suministro de agua y salubridad)

Nota bibliográfica

Capítulo 1. Haq y Kirdar, 1988 y 1989; Haq, 1990; Humana, 1986; Pronk 1990, y Naciones Unidas, 1948, 1966a y 1966b.

Las fuentes de los cuadros son las siguientes: Recuadro 1.1, PNUD, 1990a; Recuadro 1.2, Humana, 1986.

Capítulo 2. Aghevli, Boughton y otros, 1990; Ascadi y Johnson-Ascadi, 1990; Bartelmus, 1990; Bruce, 1989; Carlson y Wardlaw, 1990; Cohen, 1990; Feuerstein y Lovel, 1989; GATT, 1989; Goldemberg y otros, 1988, Gonzales, 1990; Holzman, 1990; Huetting, 1990; OIT, 1990a y 1990b; Larson, 1990; Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe, 1990; Lloyd y Brandon, 1990; Lowe, 1990; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 1986, 1989, 1990a y 1990b; Over y otros, 1988; Postel, 1990; Scitovsky y Over, 1988; Sen, 1990; Comisión Sur, 1990; Topping, 1990; PNUD, 1991; UNICEF, 1990a y 1990b; Naciones Unidas, 1989, 1990a-m y próxima entrega; UNCTAD, 1990; Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa, 1991; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 1990; Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1990; Banco Mundial, 1989 y 1990a; World Resources Institute, 1990; y OMS, 1990b.

Las fuentes de los cuadros son las siguientes: Recuadro 2.3, Sen, 1990; Recuadro 2.4, Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1990; Recuadro 2.5, Oficina Central de Estadísticas, 1990, y Greve y Currie, 1990; Recuadro 2.6, Larson, 1990, y OMS, 1990b.

Las fuentes de los gráficos son las siguientes: Gráfico 2.4, OIT, 1987; Gráfico 2.5, Oficina de Estadísticas de la Comunidad Europea, 1990; Gráfico 2.6, Carlson y Wardlaw, 1990; Gráfico 2.8, Naciones Unidas, 1990i.

Capítulo 3. Anderson, 1989; Ball, 1985; Bayley, 1985; Cassen y otros, 1987; Cornis, Jolly y Stewart, 1987; Cornis y Stewart, 1990; Faber y Griffith-Jones, 1990; Grimmit, 1988; Gulhati, 1990; Humphreys y Underwood, 1989; Knight, 1991; Lewis y otros, 1988; Lipton y Toye, 1990; MacAndrews, 1986; Mesa-Lago, 1983; Newbery y Stern, 1987; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 1990c; Sivard, 1989; PNUD, 1990d; UNICEF, 1990b; Naciones Unidas, 1990e; Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, 1990; Urrutia, Ichimura y Yukawa, 1989; Vogel, 1990a; Williamson, 1990; Banco Mundial, 1988b, 1990a, 1990b y 1990d.

Las fuentes de los cuadros son las siguientes: 3.1, Lessard y Williamson 1987, Pastor, 1990, y Rodríguez, 1987; Recuadro 3.2, Theobald, 1990, y Naciones Unidas, 1990e; Recuadro 3.4, Bobiash, 1988.

Las fuentes para los gráficos son las siguientes: Gráfico 3.2, PNUD, 1990d.

Las fuentes para las tablas son las siguientes: Tabla 3.4, Vogel, 1990a; Tabla 3.8, PNUD, 1990d; Tabla 3.9, PNUD 1990d; Tabla 3.10. Tan y Mingat, 1989; Tabla 3.11, Vogel 1990a.

Capítulo 4. Berstecher y Carr-Hill, 1990; Blakney y otros, 1989; Colclough y Lewin, 1990; Colclough por aparecer; Cornia, Jolly y Stewart, 1987; Creese, 1990; Edirisinghe, 1987 y 1988; Griffin, 1988 y 1990; Jiménez, Paqueo y Lourdes de Vera, 1988a y 1988b; Jiménez, Lockheed y Paqueo, 1988; Jiménez, 1987 y 1990; Karim, Majid y Levison, 1980; Kumar y Stewart, 1987; Lewin con Berstecher, 1989; Mateus, 1983; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 1990a; Patel, 1989; Pfeffermann y Griffin, 1989; Pinstrop-Andersen, 1985, 1988 y 1989; Stewart, 1988; Tan y Mingat, 1989; PNUD, 1990b; UNICEF, 1989; Vogel, 1988, 1990a, 1990b y por aparecer; Waddington y Enyimayew, 1989; WCEFA, 1990; y Winkler, 1989.

Las fuentes para los cuadros son las siguientes: Recuadro 4.1, Colclough y Lewin, 1990; Recuadro 4.2, Edirisinghe, 1987 y 1988; Recuadro 4.3, Waddington y Enyimayew, 1989, y Creese 1990.

Las fuentes para las tablas son las siguientes: Tabla 4.1, PNUD, 1990d; Tabla 4.2, Vogel, 1990a; Tabla 4.3, Tan y Mingat, 1989.

Capítulo 5. Antia, 1985; Bienen y otros, 1990; Cernea, 1985 y 1987; Chowdry, 1990; Cornia, Jolly y Stewart, 1987; Daremblum, 1990; de Valk y Wekwete, 1990; Dreze y Sen, 1989; Edirisinghe, 1987; Gordon Drabek, 1987; Grant, 1990; Hossein, 1988; Hirschman, 1984 y 1991; Isaac, 1991; Lewis y otros, 1988; Mosley, 1990; Nelson, 1984 y 1989; Nelson y otros, 1989; Nozick, 1968; Paul, 1983; Pradhan, 1980; Rondenelli y otros, 1983; Salmen, (sin fecha) y 1990; Sutton, 1990; Sanyal, 1990; Sen, 1982; Taylor, Horton y Raff, 1980; Tilakaratna, 1987; Uphoff, 1985, 1986 y 1988; Waterbury, 1989; Whitehead, 1990; y Yudelman 1987.

Las fuentes para los cuadros son las siguientes: Recuadro 5.1, Hossein, 1988, Sanders, 1983a y 1983b, y Tilakaratna, 1987; Recuadro 5.3, Cernea, 1988, Gordon Drabek, 1987, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 1990c.

Capítulo 6. Faber y Griffith-Jones, 1990; Haq, 1990; Humphreys y Underwood, 1989; Renner, 1989 y 1990; UNICEF, 1990b; Naciones Unidas, 1990; Williamson, 1990; y Wulf, 1990.

Las fuentes para los cuadros son las siguientes: Recuadro 6.3, Griffith-Jones, 1990; Recuadro 6.4, Wulf, 1990.

Las fuentes para los gráficos son las siguientes: Gráfico 6.2, Sivard, 1989; Gráfico 6.3, Sivard, 1989.

La Nota Técnica 2 hace referencia a Atkinson, 1970.

Las fuentes de la Nota Técnica 6 son las siguientes: Bollen, 1986, 1989 y 1990; Cingranelli y Pasquerello, 1985; Claude y Jabine, 1990; Gastil, 1987; Humana, 1986; López y Stohl, 1990; Estudios en Desarrollo Internacional Comparativos, 1990; Simposio: Aspectos estadísticos en el campo de los derechos humanos, 1986; Taylor y Jodice, 1983; Naciones Unidas, 1948, 1966a y 1966b; Departamento de Estado de Estados Unidos, 1990; Comisión de Juristas para los Derechos Humanos, 1990; e Inés de Neufville, 1986.

Referencias

- Aghevli, Bijan, James Boughton and others, *The Role of National Saving in the World Economy: Recent Trends and Prospects*, FMI Occasional Paper 67, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1990.
- Akder, Halis, "Turkey: Country Profile; Human Development Indices for all Turkish Provinces", Middle East Technical University Department of Economics, Ankara, PNUD, Mimeographed, 1990.
- Alderman, Harold, "The Twilight of Flour Rationing in Pakistan", in *Food Policy* August, pp. 245-256, 1988.
- Amnesty International, Various years, *Amnesty International Report*, London, Amnesty International Publications.
- Anderson, Dennis, "Infrastructure Pricing Policies and the Public Revenue in African Countries", in *World Development* 174:525-42, 1989.
- Antia, N. H., "An Alternative Strategy for Health Care: The Mandwa Project", in *The Economic and Political Weekly*, 20: 51-52, 1985.
- Ascadi, George, and Gwendolyn Johnson-Ascadi, "Safe Motherhood in Africa: Socio-cultural and Demographic Aspects of Maternal Health", Mimeographed, 1990.
- Atkinson, A. B., "On the Measurement of Inequality", in *Journal of Economic Theory* 3, 1970.
- Ball, Nicole, "The Security Sector, the Budget and Development", in *IDS Bulletin* 16(4), 1985.
- Bartelmus, Peter, "Sustainable Development; a Conceptual Framework", DIESA Working Paper Series, New York, United Nations, Mimeographed, 1990.
- Bayley, D., *Patterns of Policing*, New Brunswick, Rutgers, 1985.
- Berg, Alan, *Malnutrition: What Can Be Done? Lessons from World Bank Experience*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987.
- Berstecher, Dieter, and Roy Carr-Hill, *Primary Education and Economic Recession in the Developing World since 1980*, Special Study for the WCEFA, Paris, UNESCO, 1990.
- Besley, Timothy, and Ravi Kanbur, "Food Subsidies and Poverty Alleviation", in *The Economic Journal* 98, 701-719, 1988.
- Bienen, Henry, Devest Kapur, James Parks and Jeffrey Riedinger, "Decentralization in Nepal", in *World Development* 18(1): 61-75, 1990.

- Blakney, Richard B., Jennie I. Litvack and Jonathan Quick, *Financing Primary Health Care: Experiences in Pharmaceutical Cost Recovery*, Arlington, Virginia, Management Sciences for Health, 1989.
- Bobiash, Donald J., "South-South Trade: West African Case Studies", Oxford University, Unpublished thesis, 1988.
- Bollen, Kenneth A., "Political Rights and Political Liberties in Nations: An Evaluation of Human Rights Measures, 1950 a 1984", in *Human Rights Quarterly* 84: 567-91, 1986.
- _____, *Structural Equations with Latent Variables*, London, John Wiley and Sons, 1989.
- _____, "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps", in *Studies in Comparative Social Development* 251:7-24, 1990.
- Bruce, Judith, "Homes Divided". in *World Development* 17(7): 979-91, 1989.
- Buhmann, Brigitte, Lee Rainwater, Guenther Schmaus and Timothy M. Smeeding, "Equivalence Scales, Well-Being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study LIS Database", in *The Review of Income and Wealth* 34(2): 115-42, 1988.
- Carlson, Beverley A., "The Potential of National Household Survey Programmes for Monitoring and Evaluating Primary Health Care in Developing Countries", in *World Health Statistics Quarterly* 38(1): 38-64, 1985.
- Carlson, Beverley A., and Tessa M. Wardlaw, "A Global, Regional and Country Assessment of Child Malnutrition", UNICEF Staff Working Paper 7, New York, UNICEF, 1990.
- Cassen, Robert, and others, *Does Aid Work?*, New York, Oxford University Press, 1987.
- Central Statistical Office, *Social Trends 20*, London: HMSO, 1990.
- Cernea, Michael, "'Farmers' Organizations and Institutions Building of Sustainable Development", in *Regional Development Dialogue* 8(2): 1-19, 1987.
- _____, *Nongovernmental Organizations and Local Government*, World Bank Discussion Paper 40, Washington, D.C., World Bank, 1988.
- _____, ed., *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, New York, Oxford University Press, 1985.
- Chowdry, Kamis, "Poverty, Environment, Development", in Sutton (1990), 1990.
- Cingranelli, David L., and Thomas F. Pasquerello, "Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries", in *American Journal of Political Science* 29:539-63, 1985.
- Claude, Richard P., and Thomas Jabine, *Statistics and Human Rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, eds. 1990.

- Cohen, Desmond, "Human Development in Industrial Countries: The UK and the USA", Study prepared for PNUD, New York, Mimeographed, 1990.
- Colclough, Christopher. Forthcoming, "Who Should Learn to Pay? An Assessment of Neo-liberal Approaches to Educational Policy", in C. Colclough and J. Manor, eds., *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Colclough, Christopher, and Keith Lewin, "Educating All the Children: The Economic Challenge for the 1990s", Jomtien, Thailand, Unpublished paper presented at the WCEFA, 1990.
- Cornia G. Andrea, "Investing in Human Resources: Health, Nutrition and Development for the 1990s", in *Journal of Development Planning* 19: 159-87, 1989.
- Cornia, G. Andrea, Richard Jolly and Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face*, Volume I, New York, Oxford University Press for UNICEF, eds. 1987.
- Cornia G. Andrea, and Frances Stewart, *The Fiscal System, Adjustment and the Poor*, Queen Elizabeth House Development Studies Working Paper 29, Oxford, 1990.
- Cornia, G. Andrea, Rolph van der Hoeven and Thandika Mkandawire, eds. Forthcoming, *Adjustment, Stagnant Economic Structures and Human Development in Sub Saharan Africa: Policy Conflicts and Alternatives*. UNICEF Study, London, McMillan.
- Creese, Andrew I., *User Charges for Health Care: A Review of the Recent Experience*. Strengthening Health Services Paper 1, Geneva, WHO, 1990.
- Darembaum, Jaime, "Costa Rica Needs Lower Taxes and a Leaner State", in *The Wall Street Journal*, Friday, October 5, 1990.
- De Valk, P., and K. H. Wekwete, *Decentralising for Participatory Planning*, Aldershot, Gower Publishing, eds. 1990.
- Delfs, Robert, "Pay As You Go; Improved Health Care Means Higher Costs", in *Far Eastern Economic Review*, 26 July, pp. 21-23, 1990.
- Dreze, Jean, and Amartya K. Sen, *Hunger and Public Action*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- Edirisinghe, Neville, *The Food Stamp Programme in Sri Lanka: Costs, Benefits and Policy Options*, International Food Policy Research Institute Research Report 58, Washington, D.C., IFPRI, 1987.
- _____, "Food Subsidy Changes in Sri Lanka: The Short-Run Effect on the Poor", in Pinstrup-Andersen (1988), 1988.
- Faber, Mike, and Stephanic Griffith-Jones, "Approaches to the Third World Debt Reduction", in *IDS Bulletin* 21(2), eds. 1990.
- Feuerstein, Marie-Terese, and Hermione Lovel, "Seeing Light at the End of the Tunnel", in *Community Development Journal* 24(3): 164-70, 1989.

- Gastil, Raymond D., *Freedom in the World 1987-1988*, Freedom House, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1987.
- GATT, *International Trade 1988-89*, Volume I, General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva, Gertler, Paul, and Jacques van der Gaag, 1988, *Measuring the Willingness to Pay for Social Services in Developing Countries*, Living Standards Measurement Study Working Paper 45, Washington, D.C., World Bank, 1989.
- Gertler, Paul, and Paul Glewwe, *The Willingness to Pay for Education in Developing Countries: Evidence from Rural Peru*, Living Standards Measurement Study Working Paper 54, Washington, D.C., World Bank, 1989.
- Goldemberg, José, and others, *Energy for a Sustainable World*, Wiley Eastern India, 1988.
- Gonzales, Pablo, "The Relative Earnings of Women: Theory, Trends and Causes", Paper prepared for OLI and PNUD, Cambridge, Mimeographed, 1990.
- Gordon Drabek, A., "Development Alternatives: The Challenge for NGOs -An Overview of the Issues", in *World Development Special Issue*, Development Alternatives, The Challenge for NGOs, Autumn, 1987.
- Grant, James, "Comments on Nancy Birdsall's Essay", in Sutton (1990), 1990.
- Greve, John, and E. Currie, *Homelessness in Britain*, York, Joseph Rowntree Memorial Trust, 1990.
- Griffin, Charles C., *User Charges for Health Care in Principle and Practice*, EDI Seminar Paper 37, Washington, D.C., World Bank, 1988.
- _____, "Health Sector Financing in Asia", Asia Regional Series Internal Discussion Paper, Washington, D.C., World Bank, 1990.
- Griffith-Jones, Stephanie, "Debt Relief for Child Development", in *IDS Bulletin* 21(2): 78-81, 1990.
- Grimmit, Richard F., "An Overview of US Military Assistance", CRS Report for the U.S. Congress, Washington, D.C., Congressional Research Service, 1988.
- Gulhati, Ravi, *The Making of Economic Policy in Africa*, EDI Seminar Series, Washington, D.C., World Bank, 1990.
- Hallak, Jacques, *Investing in the Future; Setting Educational Priorities in the Developing World*, Study prepared for PNUD, Paris, UNESCO/International Institute for Educational Planning/Pergamon Press, 1990.
- Ham, Chris, Ray Robinson and Michaela Benzeval, *Health Check: Health Care Reforms in an International Context*, London, King's Fund Institute, 1990.

- Haq, Khadija, and Uner Kirdar, *Human Development: the Neglected Dimension*, North-South Roundtable and UNDP Development Study Programme, Volume II, Islamabad, eds. 1986.
- _____, *Human Development Adjustment and Growth*, North-South Roundtable and UNDP Development Study Programme, Volume II, Islamabad, eds. 1987.
- _____, *Managing Human Development*, North-South Roundtable and UNDP Development Study Programme, Volume III, Islamabad, eds. 1988.
- _____, *Development for People: Goals and Strategies for the Year 2000*, North-South Roundtable and UNDP Development Study Programme, Volume IV, Islamabad, eds. 1989.
- Haq, Mahbub ul., "People in Development", Paul G. Hoffman Lecture, New York, PNUD, 1988.
- _____, "Human Development: Old Myths and New Insights", in PNUD (1990c), 1990.
- Hirschman, Albert O., *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, New York and Oxford, Pergamon Press, 1984.
- _____, *The Rhetoric of Reaction*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1991.
- Holzman, Elizabeth, *Poverty and Breast Cancer in New York City*, New York, Office of the Comptroller, Hoppers, Wim, 1989, "The Response from the Grassroots: Self-reliance in Zambian Education", in *IDS Bulletin* 20(1): 17-2, 1990.
- Hossein, Mahabub, *Credit For Alleviation of Rural Poverty: The Grameen Bank in Bangladesh*, International Food Policy Research Institute Research in collaboration with the Bangladesh Institute of Development Studies, Research Report 65, Washington, D.C., IFPRI, 1988.
- Hueting, Roefie, "The Brundtland Report: A Matter of Conflicting Goals", in *Ecological Economics* 2: 109-17, 1990.
- Humana, Charles, *The World Guide to Human Rights*, New York, Facts on File, 1986.
- Humphreys, Charles, and John Underwood, "The External Debt Difficulties of Low Income Africa", in I. Husain and I. Diwan, eds., *Dealing With the Debt Crisis*, Washington, D.C., World Bank, 1989.
- ILO, "Background Document for the High-Level Meeting on Employment and Structural Adjustment", Geneva, 1987.
- _____, "Colombia in the Eighties: Growth with Equity", Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, World Employment Programme, Paper prepared for PNUD, Mimeographed, 1990a.
- _____, *Employment and Equity; the Challenge of the 1990s*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Santiago, ILO World Employment Programme, 1990b.

- Ines de Neufville, Judith, "Human Rights Reporting as a Policy Tool: an Examination of the State Department Country Reports", *Human Rights Quarterly* 84: 681-99, 1986.
- Isaac, Thomas, "Kerala's Verdict", in *Frontline* 8(4) 34-38, 1991.
- Jiménez, Emmanuel, *Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987.
- _____, "Social Sector Pricing Policy Revisited: A Survey of Some Recent Controversies", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989, Supplement to the *World Bank Economic Review and World Bank Research Observer*, Washington, D.C., World Bank, 1990.
- Jiménez Emmanuel, Marlaine Lockheed and Vicente Paqueo, "The Relative Efficiency of Public Schools in Developing Countries", PPR Working Paper 72, Washington, D.C., World Bank, 1988.
- Jiménez, Emmanuel, Marlaine Lockheed and Nongnuch Wattanawaha, "The Relative Efficiency of Private and Public Schools: The Case of Thailand", in *World Bank Economic Review* 2(2): 139-64, 1988.
- Jiménez, Emmanuel, Vicente Paqueo and Ma. Lourdes de Vera, "Student Performance and School Costs in the Philippines High Schools", PPR Working Paper 61, Washington, D.C., World Bank, 1988a.
- _____, "Does Local Financing Make Primary Schools More Efficient? The Philippine Case", PPR Working Paper 69, Washington, D.C., World Bank, 1988b.
- Kanbur, Ravi, "The Principles of Targeting", Paper presented at the World Bank symposium on poverty and adjustment, April 11-13, Warwick, Development Economics Research Center, 1988.
- Kanda, Chiyo, "Trends Bilateral Official Resource Flows to the Social Sectors, 1985-88", Paper prepared for UNICEF, New York, 1990.
- Kanji, Najmi, "Charging for Drugs in Africa: UNICEF's Bamako Initiative", in *Health Policy and Planning* 42: 110-20, 1989.
- Karin, Rezaul, Manjur Majid and F. J. Levison, "Targeting a Consumer Food Subsidy Programme: The Bangladesh Sorghum Experiment", Dacca, USAID, Mimeographed, 1979.
- _____, "The Bangladesh Sorghum Experiment", in *Food Policy* 5 (February): 61-63, 1980.
- Killick, Tony, *A Reaction Too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*, ODI Development Policy Studies, London, Overseas Development Institute, 1989.
- Knight, John, "Parastatals in Africa", in Stewart, Lall and Wangwe (1991), 1991.

- Kumar, Gopalakrishna, and Frances Stewart, "Tackling Malnutrition: What Can Targeted Nutrition Interventions Achiever?", Working Paper 225, Center for Development Studies, Trivandrum, 1987.
- Larson, Ann, "The Social Epidemiology of Africa's AIDS Epidemic", in *African Affairs* 89(354): 5-25, 1990.
- Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment, *Our Own Agenda*, Inter-American Development Bank and United Nations Development Programme, Washington, D.C. and New York, 1990.
- Lawyers Committee for Human Rights, *Critique: Lawyers Committee for Human Rights Review of the Department of States' Country Reports on Human Rights Practices in 1989*, New York, 1990.
- Lessard, Donald, and John Williamson, *Capital Flight and Third World Debt*, Washington, D.C., Institute of International Economics, eds. 1987a.
- _____, "The Problem and Policy Responses", in Lessard and Williamson (1987a), 1987b.
- Lewin Keith, with Dieter Berstecher, "The Costs of Recovery: Are User Fees the Answer?", in *IDS Bulletin* 20(1): 59-71, 1989.
- Lewis, John P., and others, *Strengthening the Poor: What Have We Learned*, U.S. Third World Policy Perspectives 10, Overseas Development Council, New Brunswick, Transaction Books, 1988.
- Lipton, Michael, and John Toye, *Does Aid Work in India?*, London, Routledge, 1990.
- Lloyd, Cynthia B., and Anastatia Brandon, "Women's Role in the Maintenance of Families, Poverty and Inequality in Ghana", Mimeographed, 1990.
- Lopez, George A., and Michael Stohl, "Problems of Concept and Measurement in the Study of Human Rights", in Claude and Jabine (1990), 1990.
- Lowe, Marcia D., "Alternatives to the Automobile: Transport for Livable Cities", Worldwatch Paper 98, Washington, D.C., Worldwatch Institute, 1990.
- MacAndrews, Collin, *Central Government and Local Development in Indonesia*, Oxford, Oxford University Press, ed. 1986.
- Mandl, Pierre-E., "Annotated Bibliography on Community Financing for Local Health Services", UNICEF Staff Working Paper 3, New York, UNICEF, 1988.
- Mateus, Abel, "Targeting Food Subsidies to the Needy: The Use of Cost-Benefit Analysis and Institutional Design", World Bank Staff Working Paper 617, Washington, D.C., World Bank, 1983.

- Meerman, Jacob, *Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why*, World Bank Research Publication, New York, Oxford University Press, 1979.
- Mesa-Lago, Carmelo, "Social Security and Extreme Poverty in Latin America", in *Journal of Development Studies* 12: 83-110, 1983.
- Mosley, Paul, "Increased Aid Flows and Human Resource Development in Africa", UNICEF International Child Development Center, Innocenti Occasional Paper 5, Florence, UNICEF, 1990.
- Nelson, Joan M., "The Political Economy of Stabilization: Commitment, Capacity and Public Response", in *World Development* 12(10): 983-1006, 1984.
- _____, "The Politics of Pro-Poor Adjustment", in Nelson and others (1989), 1989.
- Nelson, Joan, and others, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, U.S. Third World Policy Perspectives 12, Overseas Development Council, New Brunswick, Transaction Books, 1989.
- Newbery, David, and Nicholas Stern, *The Theory of Taxation for Developing Countries*, New York, Oxford University Press, eds. 1987.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1968.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, "Living Conditions in OECD Countries: A Compendium of Social Indicators", OECD Social Policy Studies 3, Paris, OECD, 1986.
- _____, "Health Care Systems in Transition: The Search for Efficiency", OECD Social Policy Studies 7, Paris, OECD, 1990a.
- _____, "Lone-parent Families; The Economic Challenge", in OECD Social Policy Studies 8, Paris, OECD, 1990b.
- _____, "Development Co-operation; Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee DAC", Report by Joseph C. Wheeler, Chairman of the DAC, Paris, OECD, 1990c.
- Over, Mead, and others, *The Direct and Indirect Cost of HIV Infection in Developing Countries: The Cases of Zaire and Tanzania*, Paper presented at IVth International AIDS Conference, Stockholm, 1988.
- Pastor, Manuel, "Capital Flight from Latin America", in *World Development* 18(1): 1-18, 1990.
- Patel, Mahesh S., *Eliminating Social Distance Between North and South; Cost Effective Goals for the 1990s*, UNICEF Staff Working Paper 5, New York, UNICEF, 1989.
- Paul, Samuel, *Managing Development Programs: The Lessons of Success*, Boulder, Westview Press, 1983.
- Pfeffermann, Guy P., and Charles C. Griffin, *Nutrition and Health Programmes in Latin America: Targeting Social Expenditures*, A World Bank Publication in Association with the International Center for Economic Growth, Washington, D.C. and Panama City, 1989.

- Pinstrup-Andersen, Per, "Food Prices and the Poor in Developing Countries", *European Review of Agricultural Economics* 12: 69-81, 1985.
- _____, *Approaches to Targeting Food, Nutrition and Health Programmes; Assessment of Country Experience*, Document prepared for the World Food Council's Fifteenth Ministerial Session, Cairo, 1989.
- _____, *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits and Policy Options*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, ed. 1988.
- Postel, Sandra, "Toward a New Economics", in *World Watch* 3(5): 20-28, Washington, D.C., Worldwatch Institute, 1990.
- Pradhan, Franchanda, *Local Institutions and People's Participation in Rural Public Works in Nepal*, New York Rural Development Committee, Ithaca, Cornell University, 1980.
- Pronk, Jan, "The Management of Interdependence", in PNUD (1990c), 1990.
- Psacharopoulos, George, and Maureen Woodhall, *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*, New York, Oxford University Press for the World Bank, 1985.
- Renner, Michael, "National Security: The Economic and Environmental Dimensions", Worldwatch Paper 89, Washington, D.C., Worldwatch Institute, 1989.
- _____, "Swords into Plowshares: Converting to a Peace Economy", Worldwatch Paper 96, Washington, D.C., Worldwatch Institute, 1990.
- Rodriguez, Miguel A., "Consequences of Capital Flight for Latin American Debtor Countries", in Lessard and Williamson (1987a), 1987.
- Ron, Aviva, Brian Abel-Smith and Gionanni Tamburi, *Health Insurance in Developing Countries; the Social Security Approach*, Geneva, ILO, 1990.
- Rondenelli, Dennis A., and others, "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience", World Bank Staff Working Paper 581, Washington, D.C., World Bank, 1983.
- Salmen, Lawrence F. Undated, "Popular Participation and Development", Washington, D.C., World Bank, Mimeographed.
- _____, "Institutional Dimensions of Poverty Reduction", Policy, Research and External Affairs Working Paper 411, Washington, D.C., World Bank, 1990.
- Sanders, Thomas G., "Promoting Social Development: Private Sector Initiatives in Cali, Colombia", *University Field Staff International Inc. Reports*, 21 South America, Hanover, New Hampshire, UFSI, 1983a.
- _____, "Micro-business: Innovative Private Sector Development in Colombia", *University Field Staff International Inc. Reports*, 22 South America, Hanover, New Hampshire: UFSI, 1983b.
- Sanyal, Bishwapriya, "Sailing Against the Wind: A Treatise in Support of Poor Countries' Governments", Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, Typescript, 1990.

- Schiefelberin, Ernesto, "Education Costs and Financing Policies in Latin America", Discussion Paper. Education and Training Series 60, Washington, D.C., World Bank, 1987.
- Scitovsky, Anne A., and Mead Over, "AIDS: Costs of Care in the Developed and the Developing World", in *AIDS* 2(1): 571-81, 1988.
- Sen, Amartya K., "How is India Doing?", in *New York Review of Books* 29(20): 41-45, 1982.
- _____, "More than 100 Million Women are Missing", in *New York Review of Books* 37(20): 61-66, 1990.
- Sivard, Ruth L., *World Military and Social Expenditures*, Washington, D.C., World Priorities, 1989.
- The South Commission, *The Challenge of the South; the Report of the South Commission*, New York, Oxford University Press, 1990.
- Statistical Office of the European Community, "Inequality and Poverty in Europe", *Rapid Reports: Population and Social Conditions* 7, Luxembourg, EUROSTAT, 1990.
- Stewart, Frances, "Adjustment with a Human Face: The Role of Food Aid", in *Food Policy* 13(1): 18-26, 1988.
- Stewart, Frances, Sanjaya Lall and S. Wangwe, *Alternative Development Strategies in Sub-Saharan Africa*, London, MacMillan, 1991.
- Stockholm International Peace Research Institute, *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Year book 1990, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Studies in Comparative International Development*, Special Issue on Measuring Democracy, 251(Spring), 1990.
- Summers, Robert, and Alan Heston, "A New Set of International Comparisons of Real Product and Prices: Estimates for 130 Countries, 1950-1985", in *The Review of Income and Wealth* 34(1): 1-26, 1988.
- _____, Forthcoming, "Panworld Table Mark 5: An Expanded Set of International Comparisons, 1950-88", *Quarterly Journal of Economics* (May), 1991.
- Sutton, Francis X., *A World to Make, Development in Perspective*, New Brunswick, Transaction Publishers, ed. 1990.
- _____, "Symposium: Statistical Issues in the Field of Human Rights", *Human Rights Quarterly* 84, 1986.
- Tan, Jee-Peng, and Alain Mingat, "Educational Development in Asia: A Comparative Study Focussing on Cost and Financing Issues", Asia Regional Series Internal Discussion Paper, Washington, D.C., World Bank, 1989.
- Taylor, Charles L., and David A. Jodice, *World Handbook of Economic and Social Indicators*, Volume II, 3rd edition, New Haven, Yale University Press, 1983.

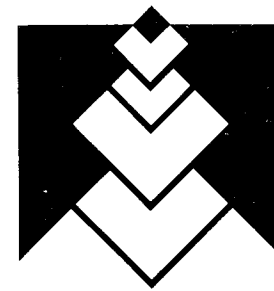
- Taylor, Lance, Susan Horton and Daniel Raff, *Food Subsidy Programs: A Survey*, Report prepared for the Ford Foundation, Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 1980.
- Temporary Working Group on Financial Resources Generation, *Financing Water Supply and Sanitation Services*, Conference Paper 1, Global Consultation on Safe Water and Sanitation New York, PNUD, 1990.
- Theobald, Robin, *Corruption, Development and Underdevelopment*, London, MacMillan, 1990.
- Tilakaratna, S., *The Animator in Participatory Rural Development; Concept and Practice*, World Employment Programme Technical Co-operation Report, Geneva, ILO, 1987.
- Topping, John, "Likely Impact of Global Warning on Developing Countries", Paper prepared for the Roundtable on Global Development Challenges, Antalia, 7-9 September 1990, PNUD Development Studies Programme, New York, Mimeographed, 1990.
- PNUD, *Human Development Report 1990*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1990a.
- _____, "Background Paper", Global Consultations on Safe Water and Sanitation for the 1990s in New Delhi, September 1990, 1990b.
- _____, "Development Challenges for the 1990s", An Anniversary Issue to Commemorate 40 Years of Multilateral Technical Co-operation for Development in the United Nations System, New York, 1990c.
- _____, "Human Development Country Studies in Selected Countries", New York, Mimeographed, 1990d.
- _____, "Antalia Statement on Change: Threat or Opportunity for Human Progress?", PNUD Development Studies Programme. Round Table on Global Development Challenges, 7-9 September 1990, New York, 1991.
- PNUD and World Bank, *Water and Sanitation Program; Annual Report 1989-90*, Washington, D.C, 1990.
- UNICEF, *The State of the World's Children*, 1990, New York, Oxford University Press, 1989.
- _____, *The State of the World's Children*, 1991, New York, Oxford University Press, 1990a.
- _____, *Children and Development in the 1990s a UNICEF Sourcebook*, On the occasion of the World Summit for Children, New York, 1990b.
- United Nations. "Universal Declaration of Human Rights", GA Res 217 III 10 December, 1948.
- _____, "The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 1966a.
- _____, "The International Covenant on Civil and Political Rights", 1966b.
- _____, "1989 World Survey on the Role of Women in Development", United Nations Office at Vienna, Centre for Social Development and Humanitarian Affairs, New York, E. 89, IV, 2, 1989.

- _____, "Population and Human Rights", Proceedings of the Expert Group Meeting on Population and Human Rights, Geneva, 3-6 April 1989, ST/ESA/SER.R/107, 1990a.
- _____, "High Commissioner for Refugees' Overview of UNHCR Activities", Report for 1989-90, Geneva, A/AC.96/753, 1990b.
- _____, "Report of the Committee on the Functioning and Programme of Work of the United Nations in Crime Prevention and Criminal Justice", Economic and Social Council Committee on Crime Prevention and Control, Eleventh Session, 5-16 February 1990, New York, E/AC.57/19890/L.32, 1990c.
- _____, "Third United Nations Survey of Crime Trends, Operations of Criminal Justice Systems and Crime Prevention Strategies", Report prepared by the Secretariat, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Havana, 27 August to 7 September 1990, A/CONF.144/6, 1990d.
- _____, "Justice in the Context of Development: Realities and Perspectives of International Co-operation. Practical Measures Against Corruption", Report prepared by the Secretariat, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, New York, A/CONF.144/8, 1990c.
- _____, "Effective National and International Action Against: a) Organized Crime; b) Terrorist Criminal Activities", Working paper prepared by the Secretariat. Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, New York, A/CONF.144/15, 1990f.
- _____, "Social and Economic Policy Issues in Female Leadership and Vulnerability", Division for the Advancement of Women, Vienna. EGM/VB/1990/WP.1, 1990g.
- _____, "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization", New York, A/45/1, 1990h.
- _____, "Overall Socio-economic Perspective of the World Economy to the Year 2000", Department of International Economic and Social Affairs, New York, E.90.II.C.2, 1990i.
- _____, "Developing Human Resources for Development", Report of the Secretary-General, New York, A/45/451, 1990j.
- _____, "World Economic Survey 1990; Current Trends and Policies in the World Economy", Department of International Economic and Social Affairs, New York, E.90.II.C.1, 1990k.
- _____, "Net Transfer of Resources from Developing Countries", Report of the Secretary-General, New York, A/45/487, 1990l.
- _____, "Ceremony for the Presentation of the Declaration and Plan of Action Adopted by World Leaders at the World Summit for Children", Note by the Secretary-General, New York, A/45/625, 1990m.

- _____, Forthcoming, "Women and Social Trends 1970-1990", Department of International Economic and Social Affairs, Statistical Office and United Nations Office at Vienna, Centre for Social Development and Humanitarian Affairs, New York.
- United Nations Conference on Trade and Development, "The Least Developed Countries 1989", Report prepared by the UNCTAD Secretariat, Geneva, E.90.II.D.4, 1990.
- United Nations Economic Commission for Africa, *African Charter for Popular Participation in Development and Participation*, International Conference on Popular Participation in the Recovery and Development Process in Africa, Arusha, 12-16 February 1990, E/ECA/CM.16/11. Addis Ababa: ECA, 1990.
- _____, "Human Development in Africa", Addis Ababa, ECA, Mimeographed, 1991.
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, Santiago, ECLAC, 1990.
- United Nations Industrial Development Organization, "Global Report 1990/91", Vienna, ID/371, 1990.
- United States Department of Commerce. "Money, Income and Poverty Status in the United States, 1989", Advance report *Current Population Reports: Consumer Income*, Series P-60 no 168, Washington, D.C., Bureau of the Census, 1990.
- United States Department of State, *Country Report on Human Rights Practices for 1989*, Washington, D.C, 1990.
- Uphoff, Norman, *Fitting Projects to People*, in Cernea (1985), 1985.
- _____, *Local Institutional Development: an Analytical Sourcebook*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1986.
- _____, *Assisted Self-reliance: Working With, Rather than For the Poor*, in Lewis and others (1988), 1988.
- Urrutia, Miguel, Shinichi Ichimura and Setsuko Yukawa, *The Political Economy of Fiscal Policy*, Tokyo, United Nations University, eds. 1989.
- Van de Walle, Nicolas, "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues", *World Development* 1(5): 601-15, 1989.
- Vilby, Knud, "Primary Flows from the Nordic to the South", Paper Commissioned by UNICEF, Copenhagen, Center for Alternative Social Analysis, 1990.
- Vogel, Ronald J., *Cost Recovery in the Health Care Sector; Selected Country Studies in West Africa*, World Bank Technical Paper 82, Washington, D.C., World Bank, 1988.
- _____, "Trends in Health Expenditures and Revenue Sources in Sub-Saharan Africa", Paper prepared in conjunction with the World Bank Sub-

- Saharan Africa Health Policy Study, Washington, D.C., World Bank, 1990a.
- _____, "The Costs of Health for All: An Economic Analysis", Paper prepared for PNUD, New York, Mimeographed, 1990b.
- _____, Forthcoming, "On the Allocation of Revenues from User Fees: The Case of Health Budgeting in Sub-Saharan Africa", *Public Budgeting and Financial Management*.
- Waddington, C. J., and K. A., Enyimayew, "A Price to Pay: the Impact of User Charges in Ashanti-Akim District, Ghana", in *International Journal of Health Planning and Management*, 4:17-47, 1989.
- Walsh, Julia A., *Establishing Health Priorities in the Developing World*, Study prepared for PNUD, Boston, Adams Publishing Group, 1988.
- Waterbury, John, "The Political Management of Adjustment and Reform", in Nelson and others (1989), 1989.
- WCEFA, *Meeting Basic Learning Needs: Strategies for the 1990s*, Background Document for World Conference on Education for All, New York, 1990.
- Whithead, Laurence, "Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey", *World Development* 18(8): 1133-46, 1990.
- WHO, "Tropical Diseases; Progress in International Research, 1987-88", Ninth Programme Report of the PNUD/World Bank/WHO Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases, Geneva, 1989.
- _____, *Tropical Diseases 1990*, PNUD/World Bank/WHO Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases, WHO Division of Tropical Diseases, Geneva, 1990a.
- _____, *Update: AIDS Cases Reported to Surveillance, Forecasting and Impact Assessment Unit SFI*, Global Programme on AIDS, Geneva, 1990b.
- Williamson, J., "The Debt Crisis at the Turn of the Decade", *IDS Bulletin* 21(2): 4-6, 1990.
- Winkler, Donald R., "Decentralization in Education: An Economic Perspective", PPR Working Paper 143, Population and Human Resources Department, Washington, D.C., World Bank, 1989.
- World Bank, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, A World Bank Policy Study, Washington, D.C., 1986a.
- _____, *Financing Education in Developing Countries, an Exploration of Policy Options*, Washington, D.C, 1986b.
- _____, *Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform*, A World Bank Policy Study, Washington, D.C, 1987a.
- _____, *Education Policies for Sub Saharan Africa: Adjustment, Revitalization, and Expansion*, A World Bank Policy Study, Washington, D.C, 1988a.

- _____, *Argentina: Social Sectors in Crisis. A World Bank Country Study*, Washington, D.C, 1988b.
- _____, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, A Long-term Perspective Study*, Washington, D.C, 1989.
- _____, *World Development Report 1990*, New York, Oxford University Press., 1990a.
- _____, "Indonesia Poverty Assessment and Strategy Report", Asia Regional Office, Country Department V., Washington, D.C, 1990b.
- _____, "China: Long-Term Issues and Options in the Health Transition", Volume I, Asia Regional Office, Country Department III, Washington, D.C, 1990c.
- _____, *Primary Education*, A World Bank Policy Paper, Washington, D.C., 1990d.
- World Resources Institute. *World Resources 1990-91*, in collaboration with the United Nations Environment Programme and the United Nations Development Programme, New York, Oxford University Press, 1990.
- Wulf, Herbert, "The Peace Dividend", Study prepared for PNUD, New York, Mimeographed, 1990.
- Yoder, Richard A., "Are People Willing and Able to Pay for Health Services?", *Social Science and Medicine* 29(1): 35-42, 1989.
- Yudelman, Sally W., "The Integration of Women Into Development Projects", *World Development* 15 (Supplement, Autumn): 179-87, 1987.



INDICADORES DE
DESARROLLO
HUMANO

Indice de países

Nota explicativa

En los Indicadores de Desarrollo Humano, los países están clasificados según el orden descendente de su índice de desarrollo humano (IDH). Los números de referencia, que indican la clasificación, aparecen en esta lista alfabética de países.

Siempre que fue posible se utilizó información oficial suministrada por los gobiernos a las agencias responsables de las Naciones Unidas u otros organismos internacionales. En los casos en que no se consiguieron cifras oficiales confiables, se utilizaron, cuando fue posible, las estimaciones preparadas por cada agencia. En otros casos, el PNUD elaboró sus propias estimaciones con base en información de campo o en datos de países comparables. Por lo general, sólo se utilizó información nacional global o representativa. Cuando los datos se refieren sólo a una parte del país, se indica específicamente. Los datos de los Indicadores de Desarrollo Humano, derivados de tantas fuentes, cubren inevitablemente una amplia gama de confiabilidad en la información.

A menos que se indique otra cosa, la suma de medidas para los diversos grupos de países según su nivel de desarrollo humano, su nivel de ingresos o su ubicación geográfica corresponde a los valores adecuadamente ponderados de cada grupo (para la composición de cada grupo, véanse las listas que siguen a los indicadores). Cuando la suma de medidas es un total, la cifra viene seguida por la letra T. Se utilizaron los siguientes signos:

.. No hay información disponible
T Total

157	Afganistán	9	Australia
49	Albania	17	Austria
14	Alemania	28	Bahamas
147	Angola	51	Bahrain
46	Antigua	136	Bangladesh
69	Arabia Saudita	22	Barbados
102	Argelia	16	Bélgica
43	Argentina	67	Belice

150	Benín	10	Francia
110	Bolivia	97	Gabón
95	Botswana	159	Gambia
60	Brasil	121	Ghana
42	Brunei	64	Granada
33	Bulgaria	24	Grecia
154	Burkina Faso	103	Guatemala
139	Burundi	158	Guinea
144	Bután	151	Guinea-Bissau
109	Cabo Verde	137	Guinea Ecuatorial
140	Camboya	89	Guyana
119	Camerún	125	Haití
2	Canadá	8	Holanda
61	Colombia	100	Honduras
126	Comoros	25	Hong Kong
115	Congo	30	Hungría
35	Corea, República	123	India
74	Corea, República Democrática	98	Indonesia
122	Costa de Marfil	92	Irán, República Islámica
40	Costa Rica	91	Iraq
62	Cuba	23	Irlanda
152	Chad	3	Islandia
27	Checoslovaquia	96	Islas Salomón
38	Chile	21	Israel
82	China	18	Italia
26	Chipre	76	Jamahiriya Arabe Libia
12	Dinamarca	59	Jamaica
153	Djibouti	1	Japón
53	Dominica	83	Jordania
77	Ecuador	113	Kenia
114	Egipto	48	Kuwait
94	El Salvador	128	Lao, RDP
56	Emiratos Arabes Unidos	107	Lesotho
20	España	88	Líbano
7	Estados Unidos de América	132	Liberia
141	Etiopía	19	Luxemburgo
71	Fiji	116	Madagascar
84	Filipinas	52	Malasia
13	Finlandia	138	Malawi

93	Maldivas	79	San Vicente
156	Malí	68	Santa Lucía
29	Malta	112	São Tomé y Príncipe
106	Marruecos	135	Senegal
47	Mauricio	63	Seychelles
148	Mauritania	160	Sierra Leona
45	México	37	Singapur
87	Mongolia	72	Siria, República Arabe
146	Mozambique	149	Somalia
106	Myanmar	75	Sri Lanka
105	Namibia	57	Suráfrica
145	Nepal	143	Sudán
85	Nicaragua	4	Suecia
155	Níger	5	Suiza
129	Nigeria	55	Suriname
6	Noruega	104	Swazilandia
15	Nueva Zelandia	66	Tailandia
86	Omán	127	Tanzania, Rep. Unida
120	Pakistán	131	Togo
54	Panamá	39	Trinidad y Tobago
117	Papua Nueva Guinea	90	Túnez
73	Paraguay	70	Turquía
78	Perú	134	Uganda
41	Polonia	31	URSS
36	Portugal	32	Uruguay
50	Qatar	101	Vanuatu
11	Reino Unido	44	Venezuela
142	República Centroafricana	99	Vietnam
80	República Dominicana	130	Yemen
133	Ruanda	34	Yugoslavia
58	Rumania	124	Zaire
81	Samoa	118	Zambia
65	San Kitts y Nevis	111	Zimbabwe

Definiciones escogidas

Acceso a agua. Véase Agua potable.

Acceso a agua potable. El porcentaje de la población que tiene acceso razonable a fuentes de agua potable, que incluyen aguas de superficie tratadas, o aguas no tratadas pero no contaminadas, tales como las provenientes de manantiales, pozos sanitarios y barrenos protegidos.

Acceso a servicios de salubridad. El porcentaje de la población que tiene acceso a medios sanitarios para la disposición de excrementos y basuras, incluidas letrinas exteriores y fertilización compuesta.

Acceso a servicios de salud. El porcentaje de la población que puede acceder a servicios de salud locales adecuados, viajando no más de una hora a pie o utilizando el medio de transporte local.

Agua, fuentes subterráneas renovables. El flujo promedio anual de ríos y acuíferos generado por precipitación endógena.

Ahorro interno (bruto). El producto interno bruto menos el consumo gubernamental y privado.

AOD para inversiones sociales. Asistencia oficial para el desarrollo asignada en conjunto a las áreas de salud, educación, servicios sociales, desarrollo rural y urbano, servicios sanitarios y suministro de agua.

Asistencia alimentaria en cereales. Los cereales suministrados por países donantes y organizaciones internacionales, incluidos el Programa Mundial de Alimentos y el Consejo Internacional del Trigo, según informes correspondientes a ese año de producción. Los cereales incluyen trigo, harina, arroz, granos gruesos y los componentes de cereales de los alimentos combinados.

Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). El desembolso neto de préstamos y donaciones otorgados bajo términos financieros concesionales por organismos oficiales de países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), etc., con miras a promover el desarrollo económico y el bienestar incluidos cooperación y asistencia técnicas.

Bajo peso al nacer. El porcentaje de bebés que nacen pesando menos de 2.500 gramos.

Bajo peso (desnutrición infantil moderada y severa). El porcentaje de niños menores de cinco años que registran un nivel inferior a menos de dos desviaciones estándar del peso medio correspondiente a dicha edad en la población de referencia.

Balance de cuenta corriente. La diferencia entre (a) las exportaciones de bienes y servicios (factoriales y no factoriales) así como los ingresos de transferencias unilaterales privadas pero antes de las transferencias oficiales y (b) las importaciones de bienes y servicios así como todas las transferencias unilaterales al resto del mundo.

Brecha mujer-hombre. Una serie de estimativos nacionales, regionales y otros en que todas las cifras correspondientes a mujeres se expresan en relación con las cifras correspondientes a hombres, indexados para dar 100.

Brecha Sur-Norte. Una serie de estimaciones nacionales, regionales y otras en que todas las cifras se expresan en relación con las cifras promedio correspondientes a todos los países industrializados, expresadas en forma de índices iguales a 100.

Científicos. Personas que han recibido una formación científica o tecnológica por lo general después de haber terminado la educación terciaria en cualquier campo de la ciencia y que trabajan profesionalmente en actividades de investigación y desarrollo, incluyendo a los administradores y directores de dichas actividades.

Coefficiente Gini. Una medida que muestra qué tanto se acerca una determinada distribución de ingresos a la igualdad o desigualdad absolutas. El coeficiente Gini, que debe su nombre a Corrado Gini, es una relación del área entre la línea de 45 grados y la curva de Lorenz, y el área de todo el triángulo. A medida que el coeficiente se aproxima a cero, la distribución de ingresos se acerca a la igualdad absoluta. A la inversa, a medida que el coeficiente se aproxima a 1, la distribución de ingresos se acerca a la desigualdad absoluta.

Consumo calórico. Véase *consumo calórico diario*.

Consumo calórico diario per cápita. El equivalente calórico de la provisión neta de alimentos en un país, dividida por el número de habitantes, por día.

Recinto habitable. Véase *Personas por recinto habitable*.

Densidad demográfica. La cantidad total de habitantes dividida por el área de superficie.

Dependencia comercial. Las exportaciones más las importaciones como porcentaje el PNB.

Desarrollo menguado. El porcentaje de niños entre 12 y 23 meses que registran un nivel inferior a menos de dos desviaciones estándar del peso medio por altura correspondiente de la población de referencia.

Desempleo. Entre los desempleados se cuenta a todas aquellas personas por encima de una edad específica que no tienen un empleo remunerado o no trabajan por cuenta propia, que están disponibles para un empleo remunerado o para trabajar por cuenta propia y que han dado pasos específicos para buscar un empleo remunerado o para trabajar por cuenta propia.

Desnutrición. Véase *Bajo peso, Desarrollo menguado y Falta de desarrollo*.

Desnutrición infantil. Véase *Bajo peso*.

Días de incapacidad. Número promedio de días en un año en los cuales deben restringirse las actividades normales debido a enfermedad o lesión.

Disparidad rural-urbana. Una serie de estimaciones nacionales, regionales y otras en que todas las cifras rurales se expresan en relación con las cifras urbanas correspondientes, expresadas en forma de índices iguales a 100.

Distribución del ingreso. Los ingresos, tanto en dinero como en especie, correspondientes a grupos percentiles de hogares ordenados de acuerdo con el ingreso total del hogar.

Educación primaria. Educación de primer nivel (nivel 1 según el Estándar Internacional de Clasificación de la Educación, ISCED) cuya principal función consiste en suministrar los elementos básicos de la educación, como escuelas elementales y primarias.

Educación secundaria. Educación de segundo nivel (niveles 2 y 3 según el ISCED), con base en por lo menos cuatro años de instrucción previa en el primer nivel, que suministra instrucción general o especializada, o ambas, como escuelas intermedias, escuelas de secundaria, escuelas normales de este nivel y escuelas de naturaleza vocacional o técnica.

Educación secundaria técnica. Educación impartida en los establecimientos de educación secundaria con el objetivo de preparar a los alumnos directamente para un comercio u ocupación diferente de la enseñanza.

Educación terciaria. Educación de tercer nivel (niveles 5, 6 y 7 según el ISCED), como universidades, escuelas normales superiores e instituciones educativas profesionales de nivel superior, que exige como condición mínima de admisión la conclusión exitosa de la educación de segundo nivel, o evidencia de dominio de un nivel equivalente de conocimientos.

Empleados. Empleados regulares, propietarios que trabajan, socios comerciales activos y familiares, trabajadores no remunerados, pero excluyendo personas ocupadas en oficios del hogar.

Escolaridad promedio. Número promedio de años de escolaridad recibidos por persona de 25 años y más.

Esperanza de vida al nacer. El número de años que viviría un recién nacido si los patrones de mortalidad vigentes en el momento de su nacimiento permanecieran estáticos durante toda su vida.

Exportaciones de bienes y servicios. El valor de todos los bienes y servicios no factoriales suministrados al resto del mundo, incluidos mercancías, fletes, seguros, viajes y otros servicios no factoriales.

Falta de desarrollo. El porcentaje de niños entre 24 y 59 meses que registran un nivel inferior a menos dos desviaciones estándar de la altura media por edad correspondiente a la población de referencia.

Fuentes subterráneas de agua renovables. Véase *Agua*.

Fuerza laboral. La población económicamente activa, incluidos las fuerzas armadas y los desempleados, pero excluidas las amas de casa y otros ayudantes no remunerados.

Gastos. Véase *Gastos gubernamentales*.

Gastos en salud. Gastos efectuados en hospitales, centros de salud y clínicas, planes de seguros médicos y planificación familiar.

Gastos en educación. Gastos efectuados en la provisión, gestión, inspección y apoyo de escuelas preprimarias, primarias y secundarias; universidades e institutos de educación superior; instituciones de capacitación vocacional, técnica y otras, y servicios administrativos y subsidiarios generales.

Gastos gubernamentales. Gastos efectuados por todas las oficinas, los departamentos, los establecimientos y otros organismos que actúan como agencias e instrumentos de la autoridad central de un país. Incluye tanto los gastos corrientes como los de capital o desarrollo, pero excluye los gastos provinciales, locales y privados.

Gastos militares. Los gastos efectuados, ya sea por el Ministerio de Defensa u otras dependencias, en el mantenimiento de las fuerzas militares, incluyendo adquisición de provisiones y equipos militares, construcción, reclutamiento, entrenamiento y programas de asistencia militar.

Gastos per cápita reales. Los gastos efectuados en cada ítem en cada país, expresados en relación con aquéllos los de Estados Unidos, con base en el total de moneda nacional para cada ítem convertido a dólares internacionales por el poder adquisitivo para dicho ítem. Esta comparación de cantidades para cada ítem se basa en la serie común de precios internacionales aplicados en todos los países que se utilizan en el Proyecto de Comparación de Precios Internacionales (Véase *PIB per cápita real*). Estos gastos se expresan luego en relación con el gasto promedio correspondiente de los países industrializados, expresados en forma de índices iguales a 100.

Gigajoule. Véase *Joule*.

Graduados en ciencias. Egresados de la educación terciaria en el campo de las ciencias naturales y aplicadas.

Impuesto directo. Gravámenes sobre el ingreso neto real o presuntivo de los individuos, sobre las utilidades de las empresas y sobre las ganancias de capital, realizadas sobre ventas de tierras, valores u otros activos.

Índice de invernadero. Emisiones netas de los tres principales gases productores del efecto invernadero (bióxido de carbono, metano y clorofluorocarbonos), midiendo cada gas de acuerdo con su capacidad de retener calor, en equivalentes de bióxido de carbono y expresado en toneladas métricas de carbono per cápita.

Índice de producción de alimentos per cápita. La cantidad anual promedio de alimentos producidos per cápita en relación con aquéllos producidos en el año indexado. Por alimentos se entienden nueces, legumbres, frutas, cereales, hortalizas, caña de azúcar, remolachas azucareras, raíces feculentas, aceites comestibles, ganado y productos derivados de la ganadería.

Ingresos por empleado. Ingresos en precios constantes obtenidos mediante la deflación de los ingresos nominales por empleado, por el índice de precios al consumidor del país.

Inmunizados. El promedio de las coberturas de vacunación de niños menores de un año para los cuatro antígenos utilizados en el Programa Universal de Inmunización Infantil (UCI).

Inversión interna (bruta). Desembolsos además de los activos fijos de la economía más cambios netos en el nivel de inventarios.

Joule. Unidad básica de energía en el sistema métrico: un megajoule equivale un millón de joules, y un gigajoule equivale a mil millones de joules.

Línea de pobreza. El nivel de ingresos por debajo del cual no es posible, desde el punto de vista económico, garantizar una dieta mínimamente adecuada en términos nutricionales, así como requerimientos no alimenticios esenciales.

Megajoule. Véase *Joule*.

Mortalidad infantil. Véase *Mortalidad en niños menores de cinco años*.

Países menos desarrollados. Un grupo de países en desarrollo determinado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La mayor parte de estos países sufre una o varias de las siguientes restricciones: un PNB per cápita de unos US\$300 o menos, carencia de salida al mar, insularidad remota, desertización y exposición a desastres naturales.

Paridades de poder adquisitivo (PPA). Véase *PIB per cápita real*.

Partos atendidos. El porcentaje de nacimientos atendidos por médicos, enfermeras, parteras, personal capacitado en atención médica primaria o auxiliares tradicionales de parto capacitados.

Personas por recinto habitable. El número de personas en las unidades de vivienda dividido por el número de cuartos habitables en dichas unidades de vivienda. Un cuarto habitable es un espacio en una unidad de vivienda u otro tipo de residencia rodeado por muros que van desde el piso hasta el techo, de una altura mínima de dos metros y de un tamaño lo suficientemente amplio para alojar una cama para un adulto.

PIB per cápita real (paridades de poder adquisitivo [PPA]). La utilización de tasas de cambio oficiales para convertir las cifras en moneda nacional a dólares estadounidenses no pretende medir los poderes adquisitivos internos relativos de las monedas. El Proyecto de Comparación Internacional de las Naciones Unidas (PCI) ha desarrollado mediciones del PIB real en una escala internacionalmente comparable utilizando como factores de conversión paridades de poder adquisitivo (PPA), en vez de tipos de cambio, expresados en dólares internacionales.

PNB per cápita y tasas de crecimiento. El producto nacional bruto dividido por la población. El PNB anual per cápita se expresa en dólares norteamericanos corrientes. Las tasas de crecimiento del PNB per cápita son tasas anuales de crecimiento per cápita promedio que se computan ajustando líneas de tendencia a los valores logarítmicos del PNB per cápita a precios de mercado constantes para cada año del período considerado.

Población estacionaria. Una población en la cual la tasa de natalidad es constante e igual a la tasa de mortalidad, la estructura de edades es constante y la tasa de crecimiento es nula.

Población rural. El porcentaje de la población que vive en áreas rurales, determinado de acuerdo con la definición nacional utilizada en el censo demográfico más reciente.

Población urbana. El porcentaje de la población que vive en áreas urbanas, determinado de acuerdo con la definición nacional utilizada en el censo de población más reciente.

Prestaciones de la seguridad social. Compensación de la pérdida del ingreso para los enfermos e inválidos temporales; pagos a la tercera edad, a los incapacitados permanentemente y a los desempleados; subsidios familiares, de maternidad y para la infancia, y el costo de los servicios de asistencia social.

Producto Interno Bruto (PIB). La producción total de bienes y servicios finales de una economía, realizada tanto por residentes como por no resi-

dentos, independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores.

Producto Nacional Bruto (PNB). El valor agregado total, interno y externo, producido por residentes, calculado sin deducciones por depreciación. Incluye el PIB más el ingreso factorial neto proveniente del exterior, que es el ingreso percibido por los residentes del exterior por concepto de servicios factoriales (trabajo y capital), menos los pagos similares efectuados a no residentes cuyos factores productivos contribuyen a la economía nacional.

Razón de dependencia. La relación de la población definida como dependiente, o sea, menores de 15 años y mayores de 64, con respecto a la población en edad laboral, o sea, entre 15 y 64 años.

Razón de dependencia de importación de alimentos. La relación de importación de alimentos con respecto a los alimentos disponibles para distribución interna; es decir, la suma de producción de alimentos, más importación de alimentos, menos exportación de alimentos.

Razón de matrícula escolar bruta. Ver *Razón de matrícula escolar*.

Razón de matrícula escolar (bruta y neta). La razón bruta de matrícula escolar es la cantidad de alumnos matriculados en un nivel de educación, ya sea que pertenezcan o no al grupo de edad correspondiente a dicho nivel, expresada como porcentaje de la población incluida dentro del grupo de edad correspondiente al nivel en cuestión. La razón neta de matrícula escolar es la cantidad de alumnos matriculados en un nivel de educación y que pertenecen al grupo de edad correspondiente, expresada como porcentaje de la población incluida dentro de dicho grupo de edad.

Razón de matrícula escolar neta. Véase *Razón de matrícula escolar*.

Razón de reposición de la fuerza laboral futura. El número de habitantes menores de 15 años dividido por una tercera parte de los habitantes entre 15 y 59 años.

Relación de intercambio. La relación del índice de los precios promedio de exportación de un país con respecto a su índice de los precios promedio de importación.

Requerimiento calórico diario per cápita. La cantidad promedio de calorías requeridas para sostener a una persona en un nivel normal de actividad y salud, teniendo en cuenta la distribución por edad, sexo, peso y temperatura ambiental.

Reservas internacionales (brutas). Tenencias de oro monetario, derechos especiales de giro (DEG), las posiciones de reserva de los miembros en el FMI, y tenencias de divisas bajo el control de las autoridades monetarias, expresados en términos del número de meses de importaciones de bienes

y servicios que pueden pagarse con estas tenencias al nivel actual de las importaciones.

Servicio de la deuda. La suma de amortizaciones al capital y pagos de intereses sobre deuda externa pública, con garantía pública y deuda privada sin garantías, efectuados en moneda extranjera, bienes o servicios.

Superávit o déficit presupuestal. Ingresos corrientes de capital y donaciones recibidas, menos los gastos totales y préstamos, menos amortizaciones.

Tasa de alfabetismo (adulto). El porcentaje de personas de 15 años o más que pueden, en niveles de comprensión, tanto leer como escribir una exposición corta y sencilla sobre la vida cotidiana.

Tasa de crecimiento demográfico. La tasa anual de crecimiento de la población, calculada en la mitad del año.

Tasa de deserción. La proporción de niños que ingresan al primer grado de la escuela primaria pero que no culminan exitosamente dicho nivel a su debido tiempo.

Tasa de fertilidad (total). La cantidad promedio de hijos que le nacerían vivos a una mujer durante su vida, si diera a luz a cada edad de acuerdo con las tasas de fertilidad imperantes para cada edad específica.

Tasa de inflación. La tasa de inflación anual promedio medida por el crecimiento del deflactor implícito del PIB para cada período considerado.

Tasa de mortalidad (bruta). La cantidad de defunciones anuales por cada 1.000 habitantes.

Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años. La cantidad anual de defunciones de niños menores de cinco años por 1.000 nacimientos. Más específicamente, la probabilidad de morir entre el momento del nacimiento y el momento en que se cumplen cinco años.

Tasa de mortalidad infantil. La cantidad de defunciones anuales de niños menores de un año por cada 1.000 nacimientos. Más específicamente, la probabilidad de morir entre el nacimiento y el momento en que se cumple el primer año de edad.

Tasa de mortalidad materna. La cantidad anual de defunciones de mujeres por causas relacionadas con el embarazo, por cada 100.000 nacimientos.

Tasa de natalidad (bruta). La cantidad de nacimientos anuales por cada 1.000 habitantes.

Tasa de utilización de anticonceptivos. El porcentaje de mujeres casadas fecundas que utilizan, o cuyos maridos utilizan, anticonceptivos de cualquier tipo, es decir, métodos modernos o tradicionales.

Técnicos. Personas dedicadas a actividades de investigación y desarrollo científico que han recibido una formación vocacional o técnica durante por lo menos tres años después de la primera etapa de la educación secundaria.

Transformación logarítmica. La transformación de una variable x en una variable y mediante alguna relación del tipo $y = a + b \log(x-c)$. Hay varios contextos en los cuales este tipo de transformaciones reviste utilidad estadística: por ejemplo, para normalizar una función de frecuencia, para estabilizar una variación y para reducir una relación no lineal a una relación lineal en análisis de regresión.

Clasificación de países

Clasificación de países según nivel de desarrollo humano

Desarrollo humano alto (IDH 0.800 y superior)

Albania	Dinamarca	Malta
Alemania	Dominica	Mauricio
Antigua	España	México
Argentina	Estados Unidos	Noruega
Australia	Finlandia	Nueva Zelandia
Austria	Francia	Polonia
Bahamas	Grecia	Portugal
Bahrain	Holanda	Qatar
Barbados	Hong Kong	Reino Unido
Bélgica	Hungría	Singapur
Brunei	Irlanda	Suecia
Bulgaria	Islandia	Suiza
Canadá	Israel	Trinidad y Tobago
Corea, Rep.	Italia	URSS
Costa Rica	Japón	Uruguay
Checoslovaquia	Kuwait	Venezuela
Chile	Luxemburgo	Yugoslavia
Chipre	Malasia	

Desarrollo humano medio (IDH 0.500 a 0.799)

Arabia Saudita	El Salvador	Islas Salomón
Belice	Emiratos Arabes Unid.	Jamahiriya Arabe Libia
Botswana	Fiji	Jamaica
Brasil	Filipinas	Jordania
Colombia	Gabón	Líbano
Corea, Rep.	Granada	Maldivas
Cuba	Guyana	Mongolia
China	Irán, Rep. Islámica	Nicaragua
Ecuador	Iraq	Omán

Panamá	San Kitts y Nevis	Suráfrica
Paraguay	San Vicente	Surinam
Perú	Santa Lucía	Tailandia
República Dominicana	Seychelles	Turquía
Rumania	Siria, Rep. Arabe	
Samoa	Sri Lanka	

Desarrollo humano bajo (IDH por debajo de 0.500)

Afganistán	Guinea	Pakistán
Angola	Guinea-Bissau	Papua Nueva Guinea
Argelia	Guinea Ecuatorial	Rep. Centroatricana
Bangladesh	Haití	Ruanda
Benín	Honduras	São Tomé y Príncipe
Bolivia	India	Senegal
Burkina Faso	Indonesia	Sierra Leona
Burundi	Kenia	Somalia
Bután	Lao, RDP	Sudán
Cabo Verde	Lesotho	Swazilandia
Camboya	Liberia	Tanzania, Rep. Unida
Camerún	Madagascar	Togo
Comoros	Malawi	Uganda
Congo	Malí	Vanuatu
Costa de Marfil	Marruecos	Vietnam
Chad	Mauritania	Yemen
Djibouti	Mozambique	Zaire
Egipto	Myanmar	Zambia
Etiopía	Namibia	Zimbabwe
Gambia	Nepal	
Ghana	Níger	
Guatemala	Nigeria	

Clasificación de países por ingresos

Ingreso alto (PNB per cápita \$6.000 y superior)

Alemania	Emiratos Arabes Unid.	Luxemburgo
Antigua	España	Malta
Arabia Saudita	Estados Unidos	Noruega
Australia	Finlandia	Nueva Zelandia
Austria	Francia	Qatar
Bahamas	Holanda	Reino Unido
Bahrain	Hong Kong	Seychelles
Barbados	Irlanda	Singapur
Bélgica	Islandia	Suecia
Brunei	Israel	Suiza
Canadá	Italia	Surinam
Chipre	Japón	
Dinamarca	Kuwait	

Ingreso medio (PNB per cápita \$500 a \$5.999)

Albania	Dominica	México
Angola	Ecuador	Mongolia
Argelia	Egipto	Namibia
Argentina	El Salvador	Nicaragua
Belice	Fiji	Omán
Bolivia	Filipinas	Panamá
Botswana	Gabón	Papua Nueva Guinea
Brasil	Granada	Paraguay
Bulgaria	Grecia	Perú
Cabo Verde	Guatemala	Polonia
Camerún	Honduras	Portugal
Colombia	Hungría	Rep. Dominicana
Congo	Irán, Rep. Islámica	Rumania
Corea, Rep.	Iraq	Samoa
Corea, Rep. Dem.	Jamaica	San Kitts y Nevis
Costa de Marfil	Jordania	San Vicente
Costa Rica	Líbano	Santa Lucía
Cuba	Jamahiriya Arabe Libia	Senegal
Checoslovaquia	Malasia	Siria, Rep. Arabe
Chile	Marruecos	Suráfrica
Djibouti	Mauricio	Swazilandia

Tailandia	URSS	Yemen
Trinidad y Tobago	Uruguay	Yugoslavia
Túnez	Vanuatu	Zimbabwe
Turquía	Venezuela	

Ingreso bajo (PNB per cápita por debajo de \$500)

Afganistán	Haití	Nigeria
Bangladesh	India	Pakistán
Benín	Indonesia	Rep. Centroafricana
Burkina Faso	Islas Salomón	Ruanda
Burundi	Kenia	São Tomé y Príncipe
Bután	Lao, RDP	Sierra Leona
Camboya	Lesotho	Somalia
Comoros	Liberia	Sri Lanka
Chad	Madagascar	Sudán
China	Malawi	Tanzania, Rep. Unida
Etiopía	Maldivas	Togo
Gambia	Malí	Uganda
Ghana	Mauritania	Vietnam
Guinea	Mozambique	Zaire
Guinea-Bissau	Myanmar	Zambia
Guinea Ecuatorial	Nepal	
Guyana	Níger	

Clasificación de países en todo el mundo

Países menos desarrollados

Afganistán	Guinea	Níger
Bangladesh	Guinea-Bissau	Rep. Centroafricana
Benín	Guinea Ecuatorial	Ruanda
Botswana	Haití	Samoa
Burkina Faso	Lao, RDP	São Tomé y Príncipe
Burundi	Lesotho	Sierra Leona
Bután	Malawi	Somalia
Cabo Verde	Maldivas	Sudán
Comoros	Malí	Tanzania, Rep.
Chad	Mauritania	Togo
Djibouti	Mozambique	Uganda
Etiopía	Myanmar	Vanuatu
Gambia	Nepal	Yemen

Países en desarrollo

Afganistán	Camerún	Filipinas
Angola	Colombia	Gabón
Antigua	Comoros	Gambia
Arabia Saudita	Congo	Ghana
Argelia	Corea, Rep.	Granada
Argentina	Corea, Rep. Dem.	Guatemala
Bahamas	Costa de Marfil	Guinea
Bahrain	Costa Rica	Guinea-Bissau
Bangladesh	Cuba	Guinea Ecuatorial
Barbados	Chad	Guyana
Belice	Chile	Haití
Benín	China	Honduras
Bolivia	Chipre	Hong Kong
Botswana	Djibouti	India
Brasil	Dominica	Indonesia
Brunei	Ecuador	Irán, Rep. Islámica
Burkina Faso	Egipto	Iraq
Burundi	El Salvador	Islas Salomón
Bután	Emiratos Arabes	Jamaica
Cabo Verde	Etiopía	Jordania
Camboya	Fiji	Kenia

Kuwait	Nigeria	Sri Lanka
Lao, RDP	Omán	Sudán
Lesotho	Pakistán	Suráfrica
Líbano	Panamá	Surinam
Liberia	Papua Nueva Guinea	Swazilandia
Jamahiriya Arabe Libia	Paraguay	Tailandia
Madagascar	Perú	Tanzania, Rep.
Malawi	Qatar	Togo
Malasia	Rep. Centroafricana	Trinidad y Tobago
Maldivas	Rep. Dominicana	Túnez
Malí	Ruanda	Turquía
Marruecos	Samoa	Uganda
Mauricio	San Kitts y Nevis	Uruguay
Mauritania	San Vicente	Vanuatu
México	Santa Lucía	Venezuela
Mongolia	São Tomé y Príncipe	Vietnam
Mozambique	Senegal	Yemen
Myanmar	Seychelles	Zaire
Namibia	Sierra Leona	Zambia
Nepal	Singapur	Zimbabwe
Nicaragua	Siria, Rep. Arabe	
Níger	Somalia	

Países industrializados

Albania	Finlandia	Malta
Alemania	Francia	Noruega
Australia	Grecia	Nueva Zelandia
Austria	Holanda	Polonia
Bélgica	Hungría	Portugal
Bulgaria	Irlanda	Reino Unido
Canadá	Islandia	Rumania
Checoslovaquia	Israel	Suecia
Dinamarca	Italia	Suiza
España	Japón	URSS
Estados Unidos	Luxemburgo	Yugoslavia

Clasificación de países en desarrollo*Africa Sub-sahariana*

Angola	Guinea	Ruanda
Benín	Guinea - Bissau	São Tomé y Príncipe
Botswana	Guinea Ecuatorial	Senegal
Burkina Faso	Kenia	Seychelles
Burundi	Lesotho	Sierra Leona
Cabo Verde	Liberia	Somalia
Camerún	Madagascar	Suráfrica
Comoros	Malawi	Swazilandia
Congo	Malí	Tanzania, Rep. Unida
Costa de Marfil	Mauricio	Togo
Chad	Mauritania	Uganda
Djibouti	Mozambique	Zaire
Etiopía	Namibia	Zambia
Gabón	Níger	Zimbabwe
Gambia	Nigeria	
Ghana	Rep. Centroafricana	

Estados Arabes

Arabia Saudita	Iraq	Omán
Argelia	Jordania	Qatar
Bahrain	Kuwait	Siria, Rep. Arabe
Chipre	Líbano	Sudán
Egipto	Jamahiriya Arabe Libia	Túnez
Emiratos Arabes Unid.	Marruecos	Yemen

América Latina y el Caribe

Antigua	Costa Rica	Guyana
Argentina	Cuba	Haití
Bahamas	Chile	Honduras
Barbados	Dominica	Jamaica
Belice	Ecuador	México
Bolivia	El Salvador	Nicaragua
Brasil	Granada	Panamá
Colombia	Guatemala	Paraguay

Perú	San Vicente	Trinidad y Tobago
Rep. Dominicana	Santa Lucía	Uruguay
San Kitts y Nevis	Surinam	Venezuela
<hr/>		
<i>Asia Oriental, Sudeste asiático y Oceanía</i>		
Brunei	Hong Kong	Papua Nueva Guinea
Camboya	Indonesia	Samoa
Corea, Rep.	Islas Salomón	Singapur
Corea, Rep. Dem.	Lao, RDP	Tailandia
China	Malasia	Vanuatu
Fiji	Mongolia	Vietnam
Filipinas	Myanmar	
<hr/>		
<i>Asia del Sur</i>		
Afganistán	India	Nepal
Bangladesh	Irán, Rep. Islámica	Pakistán
Bután	Maldivas	Sri Lanka

Clasificación de países industrializados

OCDE

Alemania	Finlandia	Luxemburgo
Australia	Francia	Noruega
Austria	Grecia	Nueva Zelandia
Bélgica	Holanda	Portugal
Canadá	Irlanda	Reino Unido
Dinamarca	Islandia	Suecia
España	Italia	Suiza
Estados Unidos	Japón	

Europa Oriental y URSS

Albania	Hungría	URSS
Bulgaria	Polonia	Yugoslavia
Checoslovaquia	Rumania	

Países Nórdicos

Dinamarca	Islandia	Suecia
Finlandia	Noruega	

Europa del Sur

Albania	Italia	Yugoslavia
España	Malta	
Grecia	Portugal	

Comunidad Europea

Alemania	Francia	Italia
Bélgica	Grecia	Luxemburgo
Dinamarca	Holanda	Portugal
España	Irlanda	Reino Unido

Países no europeos

Australia	Estados Unidos	Japón
Canadá	Israel	Nueva Zelandia

América del Norte

Canadá	Estados Unidos
--------	----------------

Fuentes primarias de datos

Los datos para los tópicos que aparecen en bastardilla fueron tomados de una fuente principal.

Banco de Datos de Luxemburgo para el Estudio del Ingreso (LIS)

Línea de pobreza real según el PIB per cápita.

Banco Mundial

Servicio de la deuda y amortización de intereses. Inversión interna. Ahorro interno. PIB, PNB y PIB per cápita real. Ingresos familiares. Gastos en los sectores de defensa, salud y educación. Población en niveles inferiores a la línea de pobreza. Prestaciones de la seguridad social. Gasto estatal y local en servicios sociales. Población estacionaria.

Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y los Asuntos Humanitarios

Divorcios. Delincuencia por drogas. Homicidios. Reclusos.

Centro Internacional de Estudios Urbanos

Densidad de población urbana.

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEE)

Deforestación, y una amplia gama de indicadores para los países de la CEE.

División de Población de las Naciones Unidas

Tasas de mortalidad. Razón de dependencia. Fertilidad. *Mortalidad en recién nacidos y en niños menores de cinco años.* Esperanza de vida. *Población: total urbana y rural.* Densidad demográfica.

Encuesta sobre Fertilidad Mundial

Lactancia.

Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP)

Utilización de anticonceptivos.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)

Lactancia. Desnutrición infantil. Inmunización. Mortalidad en menores de cinco años.

Fondo Monetario Internacional

Superávit/Déficit presupuestal. Balance de cuenta corriente. Inflación. Reservas internacionales. *Gasto en los sectores de defensa, salud y educación.* *Gasto estatal y local en servicios sociales.* Impuestos. Giros de emigrados.

Hábitat

Personas por recinto habitable.

Instituto de Recursos Mundiales

Índice de invernadero. Recursos renovables de aguas subterráneas.

Instituto para el Desarrollo de Recursos

Lactancia. Desnutrición infantil.

Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas (CE)

Una amplia gama de indicadores para los países de la Comunidad Europea.

Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas

Exportaciones e importaciones. PIB. Vivienda. *Mortalidad infantil*. Automóviles de pasajeros. *Número de personas por recinto habitable*. PIB per cápita real. Gastos de PIB per cápita real. Términos de intercambio. Dependencia de intercambio. *Población total*.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

Salarios.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Producción agrícola. Tierra cultivable. Consumo calórico. Importación de cereales. Deforestación. Importación de alimentos. Producción de alimentos. Madera combustible. Superficie de tierras. Ganado.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Libros. Salas de cine. Educación obligatoria. *Gasto en educación*. Graduados. Libros en bibliotecas. Alfabetismo. Museos. Periódicos. Radios. Repitentes, matrícula escolar y en todos los niveles educativos. Deserción escolar. Científicos y técnicos. Maestros. Televisión.

Organización Internacional del Trabajo

Empleo. Fuerza laboral. Desempleo. Salarios.

Organización Mundial de la Salud (OMS)

Acceso a servicios de salud, agua potable y salubridad. Alcohol. Atención en el parto. *Denutrición infantil*. Médicos y enfermeras. *Inmunización*. Bajo peso al nacer. Mortalidad materna. Tabaquismo.

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED)

Servicio de la deuda. AOD, recibida y otorgada. AOD para servicios sociales, y una amplia gama de indicadores para los países de la OCED.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Índice de desarrollo humano (IDH). Escolaridad promedio. Algunas estimaciones sobre alfabetismo. Algunas estimaciones sobre PIB per cápita real.

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Asistencia alimentaria.

Universidad de Pensilvania

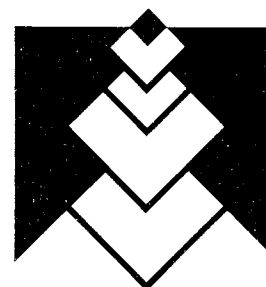
PIB per cápita real.

Unión Interparlamentaria

Mujeres en el Parlamento.

World Priorities Inc.

Fuerzas Armadas. Exportación de armas. Importación de armas. *Gastos en los sectores de defensa, salud y educación*.



INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

TABLAS

pnuD

Indice de tablas

- TABLA 1. Índice de desarrollo humano
- TABLA 2. Perfil de desarrollo humano
- TABLA 3. Perfil de privación humana
- TABLA 4. Tendencias en desarrollo humano
- TABLA 5. Formación de capital humano
- TABLA 6. Tendencias en las brechas humanas Sur-Norte
- TABLA 7. Brechas humanas básicas Sur-Norte
- TABLA 8. Gastos reales Sur-Norte
- TABLA 9. Brechas entre zonas rurales y zonas urbanas
- TABLA 10. Brechas mujer-hombre
- TABLA 11. Supervivencia y desarrollo infantiles
- TABLA 12. Perfil de salud
- TABLA 13. Seguridad alimentaria
- TABLA 14. Perfil educativo
- TABLA 15. Desequilibrios de educación
- TABLA 16. Empleo
- TABLA 17. Riqueza, pobreza e inversión social
- TABLA 18. Desequilibrios en los flujos de recursos
- TABLA 19. Desequilibrios en gastos militares y en la utilización de recursos
- TABLA 20. Hacinamiento urbano
- TABLA 21. Balance demográfico
- TABLA 22. Balance de recursos naturales
- TABLA 23. Contabilidad del ingreso nacional
- TABLA 24. Clasificaciones regionales según indicadores de desarrollo humano
- TABLA 25. Panorama de IDH e ingresos según indicadores de desarrollo humano
- TABLA 26. Perfil de desarrollo humano
- TABLA 27. Perfil de sufrimiento humano
- TABLA 28. Debilitamiento del tejido humano
- TABLA 29. Tendencias en desarrollo humano
- TABLA 30. Formación de capital humano
- TABLA 31. Brechas mujer-hombre
- TABLA 32. Perfil de salud
- TABLA 33. Perfil de educación
- TABLA 34. Perfil de comunicaciones
- TABLA 35. Empleo
- TABLA 36. Desempleo
- TABLA 38. Riqueza, pobreza e inversión social
- TABLA 39. Desequilibrios en flujos de recursos
- TABLA 40. Desequilibrios en gastos militares y utilización de recursos
- TABLA 41. Hacinamiento urbano
- TABLA 42. Balance demográfico
- TABLA 43. Balance de recursos naturales
- TABLA 44. Contabilidad de ingresos nacionales