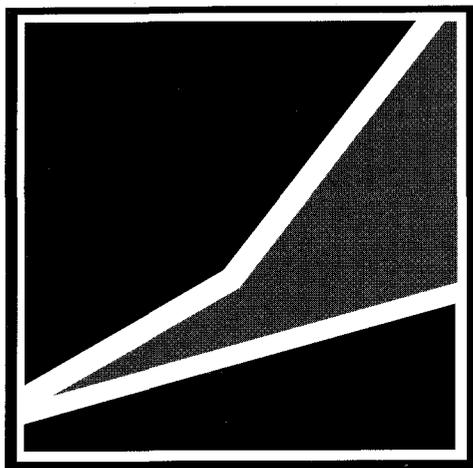


El diseño de la cubierta refleja el inquietante fenómeno del crecimiento sin empleo en el mundo. La curva superior representa el crecimiento del PIB (1975-1990) y su tendencia proyectada (1990-2000), ponderados respecto de determinadas regiones (países de la OCDE, América Latina, África subsahariana, Asia oriental). La curva inferior representa el crecimiento del empleo, ponderado por esas regiones. Desde 1975 el crecimiento del empleo ha estado siempre a la zaga del crecimiento del producto, y es probable que esa disparidad siga acentuándose durante el decenio de 1990.



INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1993



Publicado para el
Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
(PNUD)



por el
Centro de Comunicación, Investigación
y Documentación entre Europa, España
y América Latina (CIDEAL)
Madrid, 1993



CENTRO DE COMUNICACION INVESTIGACION
Y DOCUMENTACIÓN ENTRE
EUROPA, ESPAÑA Y AMERICA LATINA (CIDEAL)

Paseo de la Habana, 150 - 28036 MADRID
Tel. 34-1-457 70 65 Fax. 34-1-457 50 80

ISBN 84-87082-06-8

Título original: *Human Development Report 1993*

Traducción: CIDEAL

Copyright © 1993 PNUD

Versión española: CENTRO DE COMUNICACION, INVESTIGACION Y
DOCUMENTACION ENTRE EUROPA, ESPAÑA Y
AMERICA LATINA (CIDEAL) © 1993

Maqueta de cubierta: Gerald Quinn, Quinn Information Design,
Cabin John, Maryland (Estados Unidos de América).

Fotocomposición: EFCA, S.A.

Impresión: Artes Gráficas Toledo, S.A.

Impreso y hecho en España

D.L.TO:321-1993



La participación popular se está convirtiendo en la cuestión central de nuestro tiempo. La transición democrática en muchos países en desarrollo, el desmoronamiento de muchos regímenes socialistas y la aparición a escala mundial de organizaciones populares son todos ellos elementos de un cambio histórico, y no sólo acontecimientos aislados.

La gente siente hoy día un impulso —un impulso impaciente— por participar en los acontecimientos y los procesos que configuran sus vidas. Y esa impaciencia crea muchos peligros y oportunidades. Puede disolverse en la anarquía, la violencia étnica o la desintegración social. Pero si se alimenta correctamente en un marco nacional y mundial receptivo, también puede convertirse en una fuente de enorme vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y más justas.

Los peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con unos sistemas inflexibles. Aunque en los tres últimos decenios ha habido logros importantes en cuanto a desarrollo humano, la realidad es que todavía sigue excluyéndose a mucha gente. Más de 1.000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20% más pobre se encuentra con que el 20% más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres, y pese a tener más de la mitad de los votos, tienen grandes dificultades para lograr una representación de ni siquiera el 10% en los parlamentos. La población rural de los países en desarrollo sigue recibiendo menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana. Mu-

chas minorías étnicas siguen viviendo como una nación separada dentro de sus propios países. Y la democracia política y económica sigue siendo un proceso dificultoso en varios países. Nuestro mundo sigue siendo un mundo de diferencias.

Pero se están abriendo muchas ventanas nuevas de oportunidades. El gasto militar mundial está empezando a disminuir por primera vez desde la segunda guerra mundial. Ha terminado la guerra fría en las relaciones entre el Este y el Oeste y existen buenas perspectivas de ir eliminando en el mundo en desarrollo. Las batallas ideológicas del pasado se están sustituyendo por una asociación más pragmática entre la eficiencia del mercado y la solidaridad social. El aumento de las amenazas al medio ambiente recuerda a la humanidad tanto su vulnerabilidad como su necesidad de sobrevivir en común en un planeta frágil. La gente está empezando a ocupar el primer plano en los diálogos nacionales y mundiales. Existen momentos en la historia en que la voz humana se ha expresado con una fuerza sorprendente. Estos últimos años han marcado precisamente una divisoria de ese tipo.

La humanidad ha de optar entre esos peligros y esas oportunidades. Pero en realidad no existe opción, pues el futuro de nuestro planeta depende de que aprovechemos las oportunidades.

Hoy día es necesario revisar radicalmente muchos conceptos arcaicos. Debe reinterpretarse la seguridad como una seguridad para la gente, y no una seguridad para el territorio. El desarrollo debe centrarse en la gente, y no la gente en el desarrollo, y debe dar protagonismo a las personas y los grupos, en lugar de quitárselo. Y la cooperación para el desarrollo debe

Hoy día la gente experimenta un impulso impaciente por participar en los acontecimientos y los procesos que configuran sus vidas

equipo del Informe y en especial a Mahbub ul Haq, mi Asesor Especial y principal arquitecto del Informe.

Las opiniones expresadas en el presente Informe se derivan del análisis profesional, franco y sincero de las cuestiones que ha realizado el equipo. No reflejan forzosamente las opiniones del PNUD, su Consejo de Administración ni otros gobier-

nos miembros del PNUD. La utilidad de un informe de este tipo sigue dependiendo de su independencia profesional y su integridad intelectual.

Estoy convencido de que el Informe de este año representará de nuevo una importante contribución al diálogo sobre el desarrollo, al brindar una nueva visión para el futuro del desarrollo humano.



Nueva York
17 de marzo de 1993

William H. Draper III

Equipo encargado de preparar el
Informe sobre Desarrollo Humano 1993

Asesor Especial
Mahbub ul Haq

Equipo del PNUD

Directora: Inge Kaul

Miembros: Bernard Hausner, Saraswathi Menon, Kees Kingma y Selim Jahan con Babafemi Badejo, Lily Ohiorhenuan, Peter Stalker (edición) y Leo Goldstone, World Statistics Ltd., respecto de las estadísticas, con la asistencia de Carl Haub y Machiko Yanagashita, Oficina de Referencias Demográficas, y Laura Mourino

Grupo de consultores

Sudhir Anand, Lourdes Arizpe, Meghnad Desai, Xavier Greffe, Simon Johnson, Atul Kohli, Bernard Lecomte, Roger Riddell, Gustav Ranis, Amartya Sen, Guy Standing, Frances Stewart, Paul Streeten y Herbert Wulf.

Expresiones de reconocimiento

Los autores del Informe tienen una gran deuda con múltiples organizaciones y personas por sus valiosas contribuciones a la preparación del presente Informe.

Varios organismos internacionales han compartido generosamente su experiencia y sus investigaciones con los autores. Los elementos estadísticos del Informe proceden de las bases de datos y otra información de la División de Estadística de las Naciones Unidas, la División de Población de las Naciones Unidas, el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, la Universidad de las Naciones Unidas, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, el Centro de Comercio Internacional, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, el Centro Internacional de Estudios Urbanos, el Instituto Internacional de Investigaciones

sobre Política Alimentaria, la Unión Interparlamentaria, MACRO International Inc., el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, la Universidad de Pensilvania, el Instituto de Recursos Mundiales y World Priorities Inc.

Varias oficinas del PNUD aportaron datos e información en esferas en las que todavía no está bien desarrollado el acopio internacional de datos. Entre ellas figuran varias oficinas locales del PNUD, oficinas regionales del PNUD, la Oficina de Políticas y Evaluación de Programas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer. La Oficina para Servicios de Proyectos aportó al equipo un apoyo administrativo indispensable.

Varios colegas del PNUD aportaron observaciones y sugerencias sumamente útiles durante la redacción del Informe. En particular, los autores desearían manifestar su agradecimiento a Wally Abbott, Solomon Akpata, Ali Attiga, Thelma Awori, Herbert Behrstock, Sharon Capeling-Alakija, Nikhil Chandavarkar, Judy Cheng-Hopkins, Erling Dessau, Søren Dyssegaard, Gustaf Adolf Edgren, Daan Everts, Fawaz Fokeladeh, Sakiko Fukuda-Parr, Gary Gabriel, Peter Gall, Luis María Gómez, Jean-Jacques Graisse, Reinhart Helmke, Nadia Hijab, Keith Hillyer, Arthur Holcombe, Caspar Jan Kamp, Bahman Kia, Uner Kirdar, Robert Leigh, Thierry Lemaesquier, Elena Martínez, Paul Matthews, Pedro Mercader, Roy Morey, Ramanathan Natarajan, Timothy Painter, Elizabeth Reid, Juliette Remy, Ingolf Schuetz-Mueller, Krishan G. Singh, Ellen Johnson-Sirleaf, Luis Thais, Sarah Timpson, J. David Whaley, Carl-Erik Wiberg y Fernando Zumbado.

Aportaron apoyo de secretaría y administrativo para la preparación del Informe las siguientes personas: Linda Pigon-Rebello, Renuka Corea, Flora Aller, Gabriella

Charles, Ida Simons, Lisa Daniell, Liza Perkins, Karin Svadlenak y Ponnuswami Thayaparan. El equipo contó, para la investigación sobre antecedentes, con la asistencia de Nele Boehme, Dina Bunshah, Daan Everts, Jr., Michelle Perrot y Sandra Reinecke.

El Informe ha dependido mucho del asesoramiento intelectual y las críticas profesionales que se han recibido de Dragoslav Avramovic, James Grant, Keith Griffin, Mi-

chael Hopkins, Richard Jolly, Jeni Klugman, Juhani Lönnroth, Jacky Mathonnat, Terry R. McKinley, Joan Nelson, Nafis Sadiq, Helen Shapiro y Barbara Boyle Torrey.

Los autores desean asimismo manifestar su gran deuda con William H. Draper III, Administrador del PNUD. Su gran compromiso con un análisis profesional independiente y con los objetivos del desarrollo humano han constituido una fuente de gran estímulo para el equipo.

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comunidad Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WIDER	Instituto Mundial de investigaciones sobre economía del desarrollo

Indice

PANORAMICA 1

CAPITULO 1

- Tendencias del desarrollo humano 11
 - Evaluación del desarrollo humano 12
 - Un programa de desarrollo humano 21
-

CAPITULO 2

- Participación popular 25**
 - Formas de participación 26
 - Nuevas aperturas 28
 - Los grupos excluidos 29
 - Obstáculos 33
 - Estructura del Informe 34
-

CAPITULO 3

- El público y los mercados 36**
 - Lograr que los mercados sean más favorables al público 36
 - Fomentar la participación mediante el empleo 41
 - Los sindicatos 51
 - Liberar a la empresa privada 53
 - Los mercados y el Estado 61
 - Estudios sobre liberalización 63
-

CAPITULO 4

- Población y gobernación 74**
 - Participación en la configuración de la gobernación 74
 - Descentralizar la gobernación a fin de aumentar la adopción de decisiones a nivel local 76
 - Por qué no se descentraliza la gobernación 76
 - Medición de la descentralización de los gastos 78
 - Recursos para la descentralización 81
 - La descentralización en la práctica 85
 - La realidad de la descentralización 90
 - Estudios sobre descentralización 91
-

CAPITULO 5

El público en las organizaciones de la comunidad 95

Organizaciones populares en países en desarrollo 96

Las organizaciones no gubernamentales en los países en desarrollo 98

Las ONG del Norte en el Sur 99

Las ONG y la gente 101

Las ONG y los gobiernos 102

Eficacia de las ONG 106

El futuro de las ONG 112

Notas técnicas 114

Nota bibliográfica 131

Referencias 133

INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO 143

RECUADROS

1.1 Un programa de paz 12

1.2 Balance del desarrollo humano: países en desarrollo 14

1.3 Balance del desarrollo humano: países industrializados 15

1.4 El alto costo de la cooperación técnica en Africa 23

1.5 El progreso es posible —aunque no inevitable— en tres frentes 23

2.1 Lista de preguntas sobre una participación efectiva 25

2.2 Los niños de la calle 29

2.3 La mujer: la mayoría no participante 30

2.4 La mujer en el Japón 31

2.5 Un país, dos naciones 32

2.6 Los negros de Sudáfrica siguen siendo un pueblo aparte 32

3.1 Medidas encaminadas al logro de mercados favorables al público 37

3.2 Niños sin infancia 40

3.3 Crecimiento sin empleo 44

3.4 Una educación para la vida: la cuestión del desempleo de las personas educadas 46

3.5 Acción afirmativa para la mujer 54

3.6 Transiciones desiguales: historia de dos ciudades 55

3.7 Los siete pecados de la privatización 59

5.1 Grupos de autoayuda en la agricultura 96

5.2 México: Unión de Ejidos Julio Sabines 96

5.3 Pakistán: el Proyecto Experimental de Orangi 97

5.4 Egipto: Proyecto de vivienda pública de El Cairo 97

5.5 India: Asociación de mujeres empleadas por cuenta propia 98

5.6 República Dominicana: Centro de Investigación para la Acción Femenina 99

5.7 Actividades internacionales de defensa y protección realizadas por las ONG 100

5.8 Burkina Faso — *Groupements Naam* 107

5.9 Sri Lanka — Movimiento Sarvodaya Sharamadana 108

5.10 Bangladesh — el Banco Grameen 109

5.11 Zimbabwe — Organización de Asociaciones rurales para el progreso 110

CUADROS

- 1.1 Clasificación de los países industrializados en el IDH 16
 - 1.2 Clasificación de los países en desarrollo en el IDH 17
 - 1.3 IDH ajustado por disparidad por sexo 19
 - 1.4 IDH ajustado por la distribución del ingreso 20
 - 2.1 Participación del 20% más pobre de la población mundial en las oportunidades mundiales 33
 - 2.2 Desigualdad en la distribución de tierras en determinados países 34
 - 3.1 PIB y crecimiento del empleo, 1960-1987 42
 - 3.2 Proporción del empleo por cuenta propia en el total de la fuerza de trabajo en determinados países 47
 - 3.3 Privatización de empresas de propiedad estatal, 1980-1991 57
 - 3.4 Costo de oportunidad social de las pérdidas de empresas públicas, 1988-1990 58
 - 3.5 Tendencias de la inversión privada en determinados países en desarrollo 62
 - 4.1 Estructura de la descentralización administrativa en determinados países en desarrollo 77
 - 4.2 Descentralización financiera de la administración local en determinados países 79
 - 4.3 Descentralización financiera de la administración provincial en determinados países 80
 - 4.4 Grado de descentralización del gasto social en determinados países 81
 - 5.1 Corrientes de AOD por intermedio de ONG, 1983-1986 100
 - 5.2 Proporción de las ONG en el total del crédito suministrado 108
-

GRAFICOS

- 1.1 Prioridades militares y sociales 11
 - 1.2 Cabezas de guerra nucleares ofensivas estratégicas 12
 - 1.3 Desmovilización militar 13
 - 1.4 El desarrollo humano varía según las regiones 18
 - 1.5 No existe un vínculo automático entre ingreso y desarrollo humano 18
 - 1.6 Progreso del desarrollo humano en los Estados del Golfo 18
 - 1.7 Los IDH han diferido respecto de países con puntos de partida parecidos 18
 - 1.8 Cambios en la clasificación con un IDH ajustado por la disparidad por sexo 19
 - 1.9 Diferencia entre el IDH y el IDH ajustado por disparidad por sexo 19
 - 1.10 Cambios en la clasificación con un IDH ajustado por la distribución del ingreso 20
 - 1.11 Diferencia entre el IDH y el IDH ajustado por la distribución del ingreso 20
 - 1.12 En los Estados Unidos los IDH de los blancos son más altos que los de los negros y los hispanos 21
 - 1.13 Indicadores desagregados del desarrollo humano de los Estados Unidos 21
 - 1.14 Disparidades entre estados de la India 22
 - 1.15 Disparidades entre estados de México 22
 - 1.16 Diferencias por sexo en Turquía y Swazilandia 23
 - 3.1 PIB y crecimiento del empleo en países industrializados, 1960-1987 42
 - 3.2 Crecimiento sin empleo: PIB y empleo, 1975-2000 43
 - 3.3 Proyección de fuerza de trabajo y empleo, 1990-2000 45
 - 3.4 Aumento de la parte del PIB correspondiente a los servicios, 1970-1990 50
 - 3.5 Tendencias de la inversión privada en los países en desarrollo, 1970-1991 62
-



La participación popular se está convirtiendo en la cuestión central de nuestro tiempo. La transición democrática en muchos países en desarrollo, el desmoronamiento de muchos regímenes socialistas y la aparición a escala mundial de organizaciones populares son todos ellos elementos de un cambio histórico, y no sólo acontecimientos aislados.

La gente siente hoy día un impulso —un impulso impaciente— por participar en los acontecimientos y los procesos que configuran sus vidas. Y esa impaciencia crea muchos peligros y oportunidades. Puede disolverse en la anarquía, la violencia étnica o la desintegración social. Pero si se alimenta correctamente en un marco nacional y mundial receptivo, también puede convertirse en una fuente de enorme vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y más justas.

Los peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con unos sistemas inflexibles. Aunque en los tres últimos decenios ha habido logros importantes en cuanto a desarrollo humano, la realidad es que todavía sigue excluyéndose a mucha gente. Más de 1.000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20% más pobre se encuentra con que el 20% más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres, y pese a tener más de la mitad de los votos, tienen grandes dificultades para lograr una representación de ni siquiera el 10% en los parlamentos. La población rural de los países en desarrollo sigue recibiendo menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana. Mu-

chas minorías étnicas siguen viviendo como una nación separada dentro de sus propios países. Y la democracia política y económica sigue siendo un proceso dificultoso en varios países. Nuestro mundo sigue siendo un mundo de diferencias.

Pero se están abriendo muchas ventanas nuevas de oportunidades. El gasto militar mundial está empezando a disminuir por primera vez desde la segunda guerra mundial. Ha terminado la guerra fría en las relaciones entre el Este y el Oeste y existen buenas perspectivas de ir eliminando en el mundo en desarrollo. Las batallas ideológicas del pasado se están sustituyendo por una asociación más pragmática entre la eficiencia del mercado y la solidaridad social. El aumento de las amenazas al medio ambiente recuerda a la humanidad tanto su vulnerabilidad como su necesidad de sobrevivir en común en un planeta frágil. La gente está empezando a ocupar el primer plano en los diálogos nacionales y mundiales. Existen momentos en la historia en que la voz humana se ha expresado con una fuerza sorprendente. Estos últimos años han marcado precisamente una divisoria de ese tipo.

La humanidad ha de optar entre esos peligros y esas oportunidades. Pero en realidad no existe opción, pues el futuro de nuestro planeta depende de que aprovechemos las oportunidades.

Hoy día es necesario revisar radicalmente muchos conceptos arcaicos. Debe reinterpretarse la seguridad como una seguridad para la gente, y no una seguridad para el territorio. El desarrollo debe centrarse en la gente, y no la gente en el desarrollo, y debe dar protagonismo a las personas y los grupos, en lugar de quitárselo. Y la cooperación para el desarrollo debe

Hoy día la gente experimenta un impulso impaciente por participar en los acontecimientos y los procesos que configuran sus vidas

Los nuevos conceptos de seguridad deben destacar la seguridad del pueblo, y no sólo de las naciones

centrarse directamente en el pueblo, y no sólo en los Estados nacionales.

Es necesario reconstruir muchas de las antiguas instituciones de la sociedad civil y crear otras muchas nuevas, y como es muy posible que los conflictos del futuro sean entre pueblos y no entre Estados, las instituciones nacionales e internacionales tendrán que incorporar muchas más diversidades y diferencias y abrir muchos más cauces a la participación constructiva.

Todo ello llevará tiempo, pues la participación es un proceso y no un hecho aislado. Avanzará a diferentes velocidades según los países y las regiones, y su forma y su alcance variarán según las fases de desarrollo. Por ello es necesario no ocuparse sólo de los niveles de participación, sino también de si esa participación va en aumento. Lo importante es que los impulsos en pro de la participación se comprendan y se sustenten.

Las consecuencias de una participación generalizada son profundas y abarcan todos los aspectos del desarrollo. Es necesario reformar los mercados a fin de brindar a todos acceso a los beneficios que esos mercados pueden aportar. Es necesario descentralizar las facultades asignadas a los poderes públicos ("la gobernación") a fin de permitir un mayor acceso a la adopción de decisiones. Y es necesario permitir que las organizaciones de la comunidad ejerzan una influencia cada vez mayor en las cuestiones nacionales e internacionales.

En el presente Informe se estudian con algún detalle esos temas. Pero lo que importan no son los detalles. Es la visión global de unas sociedades edificadas en torno a las auténticas necesidades de su población. Ello exige, como mínimo, *cinco nuevos pilares de un orden mundial centrado en el pueblo*:

- Nuevos conceptos de la seguridad humana
- Nuevos modelos de desarrollo humano sostenible
- Nuevas relaciones entre el Estado y los mercados
- Nuevas pautas de gobernación nacional y mundial
- Nuevas formas de cooperación internacional.

1. Los nuevos conceptos de la seguridad humana deben destacar la seguridad del pueblo, y no sólo de las naciones.

El concepto de la seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad mediante el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y del medio ambiente.

El mundo ya cuenta con un buen punto de partida:

- Los gastos militares mundiales se han reducido acumulativamente en unos 240.000 millones de dólares desde 1987.
- Para el año 2003 las cabezas de guerra nucleares se habrán reducido en dos tercios como resultado del reciente acuerdo entre los Estados Unidos y Rusia.
- Desde el principio del decenio de 1990 se han desmovilizado más de dos millones de personas de las fuerzas armadas.
- Se prevé que para 1998 las industrias de defensa hayan reducido su fuerza de trabajo en casi un 25%.

Es un buen comienzo, pero los encargados de formular políticas todavía tienen por delante un programa enorme.

- *Utilizar las reducciones en defensa para financiar el desarrollo humano.* Pese a grandes reducciones en los gastos en armamentos, todavía no se ha concretado el dividendo de paz previsto en los países industrializados. Debe crearse un estrecho vínculo entre las reducciones en defensa y los programas sociales inacabados en esos países.
- *Facilitar la transición de la producción de defensa a la producción civil.* Los países industrializados tienen que planificar la transición a una economía de paz mediante el readiestramiento de los trabajadores de las industrias de defensa y la creación de más puestos de trabajo para ellos en el sector civil. De no ser así, surgirán presiones en el sentido de conceder más subsidios de exportación a las industrias de armamentos, presiones a las que ya han sucumbido varios países industrializados. Esa forma de facilitar los problemas del ajuste de la in-

dustria actual de defensa estimulará un aumento de los conflictos y aplazará el progreso humano en el mundo en desarrollo. Es irresponsable incitar a los países pobres a comprar caros juguetes militares al mismo tiempo que se les aconseja que reduzcan los gastos militares. Para los países pobres, incluso una desmovilización parcial de sus ejércitos permanentes exigirá una creación de puestos de trabajo en gran escala.

- *Acelerar el desarme en el mundo en desarrollo.* Aunque la guerra fría entre el Este y el Oeste ha terminado, todavía está por eliminar en el mundo en desarrollo. Si los países en desarrollo se limitasen a congelar sus gastos militares al nivel de 1990 durante el próximo decenio, se liberarían casi 100.000 millones de dólares para sus programas esenciales de desarrollo humano, lo cual, junto con la reestructuración que se propone más adelante de la ayuda, bastaría para lograr la alfabetización universal, la atención primaria de salud y agua potable para todos para el año 2000. Ello también exigirá alguna iniciativa importante por parte de los países industrializados. Lo que más se necesita son objetivos con un calendario establecido a fin de ir eliminando las bases militares y la asistencia militar, unas limitaciones supervisadas internacionalmente de los envíos militares y un diálogo sobre la política a seguir entre donantes y receptores acerca de las reducciones de los gastos militares.

- *Forjar nuevas alianzas regionales e internacionales en pro de la paz.* Hace falta una diplomacia preventiva a fin de aliviar las tensiones en todo el mundo *antes* de que se produzcan estallidos. Ello exige una nueva función para las Naciones Unidas, no sólo en el mantenimiento de la paz sino en el establecimiento de la paz y la edificación de la paz. Después de todo, más vale prevenir con un poco que curar con un mucho. En 1992 las Naciones Unidas tuvieron que intervenir en varios conflictos internos, desde Bosnia hasta Somalia, y el número de soldados de las Naciones Unidas se cuadruplicó hasta llegar a más de 50.000. Cuando los conflictos en el interior de los países desplazan a los que ocurren entre países, es probable que haya llegado el momento de que las Naciones Unidas cuenten con una

fuerza militar permanente, sobre todo con el nuevo objetivo de edificar la paz. Pero la fuerza militar no es sino una respuesta a corto plazo. La solución a largo plazo es un desarrollo económico más rápido, una mayor justicia social y una mayor participación popular. Los nuevos conceptos de la seguridad humana exigen un desarrollo centrado en el pueblo, y no soldados de uniforme.

2. Hacen falta nuevos modelos de desarrollo humano sostenible: invertir en el potencial humano y crear un medio ambiente que permita el pleno aprovechamiento de las capacidades humanas.

El objetivo del desarrollo es ampliar la gama de opciones para la población. El ingreso es una de esas opciones, pero no constituye la aspiración máxima de la vida humana.

El desarrollo humano es el desarrollo *del* pueblo *para* el pueblo *por* el pueblo. El desarrollo *del* pueblo significa invertir en capacidades humanas, sea en educación o en salud o en aptitudes, con objeto de que la gente pueda trabajar de forma productiva y creativa. El desarrollo *para* el pueblo significa asegurar que el crecimiento económico que genera éste se reparta de modo amplio y justo. En anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano* (1990-1992) la atención se centró en esos dos primeros componentes. El presente Informe va más allá al centrarse en el desarrollo *por* el pueblo, en dar a todos una oportunidad de participar.

La forma más eficiente de participación mediante el del mercado es el acceso a un empleo productivo y remunerado. Por eso, el principal objetivo de las estrategias de desarrollo humano debe ser el de generar empleo productivo. Desde hace mucho tiempo se viene suponiendo que el crecimiento económico logrado mediante el aumento de la producción aumentaría necesariamente el empleo. Es evidente que no ha sido así. A lo largo de los tres últimos decenios la tasa de crecimiento del empleo en los países en desarrollo ha sido aproximadamente la mitad de la de la producción. Y a medida que la producción aumentaba en muchos de los países de la OCDE en el úl-

Estamos presenciando un fenómeno nuevo e inquietante: crecimiento sin empleo

timo decenio, el empleo iba creciendo a un ritmo menor. Las proyecciones de la OIT para el próximo decenio no son muy prometedoras. Conforme a las tendencias actuales, el crecimiento del empleo seguirá yendo muy por detrás tanto del crecimiento como del aumento de la fuerza de trabajo.

Estamos asistiendo a un fenómeno nuevo e inquietante: *el crecimiento sin empleo*. Los dirigentes de todo el mundo tratan de formular estrategias de desarrollo que combinen el crecimiento económico con más oportunidades de empleo. Todavía no se ha logrado formular un programa global, pero los gobiernos pueden hacer varias cosas para aumentar el empleo. Entre otras, pueden hacer las siguientes:

- *Invertir* generosamente en educación básica, aptitudes pertinentes y readiestramiento de los trabajadores.
- *Liberar* a la empresa privada y hacer que los mercados sean más accesibles para todos.
- *Apoyar* a las pequeñas empresas y el empleo informal, sobre todo por conducto de la reforma del sistema crediticio y de los incentivos fiscales.
- *Crear* una economía eficiente de servicios para el futuro mediante la inversión en las nuevas aptitudes necesarias.
- *Fomentar* tecnologías con gran densidad de mano de obra, especialmente mediante incentivos fiscales.
- *Ampliar* las redes de seguridad en el empleo mediante programas de obras públicas con gran densidad de mano de obra en períodos de importantes dificultades económicas.
- *Replantear* el concepto de trabajo y la duración de la semana laboral, con miras a que las oportunidades de trabajo existentes se compartan.

Los responsables de la política económica no sólo están buscando modelos de desarrollo que se centren en la población. También aspiran a que el desarrollo sea más sostenible: a proteger las opciones de las generaciones futuras. Ello significa que se debe ampliar la definición convencional del capital más allá del capital físico, con objeto de incluir el capital humano y el natural.

La disyuntiva presunta entre creci-

miento económico y sostenimiento del medio ambiente es falsa y peligrosa. El crecimiento resulta imperativo si se aspira a reducir la pobreza, pero el reparto del incremento debe cambiar, y éste debe ser menos despilfarrador de recursos naturales, tanto en las naciones ricas como en las pobres. Los nuevos modelos de desarrollo también deben reconocer que la pobreza es uno de los mayores peligros para el medio ambiente. Por eso resulta tan importante afrontar las "urgencias silenciosas" de la pobreza (contaminación de las aguas, degradación de las tierras, enfermedades ambientales) como centrarse en las "urgencias clamorosas" (calentamiento mundial, agotamiento de la capa de ozono) que suelen dominar los titulares de prensa.

En resumen, los nuevos modelos de desarrollo sostenible deben ser mucho más sensibles a la gente y a la naturaleza.

3. Hacen falta nuevas relaciones entre el Estado y el mercado a fin de combinar la eficiencia del mercado con la solidaridad social.

Unos debates ideológicos muy acalorados han solido olvidar un análisis objetivo de las funciones relativas de los mercados y el Estado. Algunos creen en la benevolencia del Estado y en la necesidad de corregir constantemente los efectos negativos del mercado. Otros ensalzan las virtudes del mercado y aducen que la economía debe estar liberada de la mano muerta de la burocracia estatal. Ambos grupos asumen, en gran medida, que el Estado y el mercado son por fuerza elementos separados e incluso antagónicos: que el uno es benévolo y el otro no. En la práctica, tanto el Estado como el mercado suelen estar dominados por las mismas estructuras de poder.

Ello sugiere una tercera opción, más pragmática: que el público debe orientar tanto al Estado como al mercado, que éstos han de trabajar en tándem, y que el público debe gozar de un poder suficiente como para ejercer una influencia más eficaz sobre ambos.

Si se aspira a que los intereses del público orienten tanto al mercado como al Estado, es necesario adoptar medidas que

permitan al público participar plenamente en las operaciones del mercado y compartir equitativamente sus beneficios. Los mercados deben estar al servicio de la gente, en lugar de que la gente esté al servicio de los mercados. Después de todo, los mercados no son sino los medios: la gente es el fin.

Si se desea cambiar los mercados para que resulten más favorables al público habría ante todo que mantener el dinamismo de los mercados, pero añadiendo otras medidas que permitan a más gente beneficiarse de las ventajas que brindan los mercados.

- *Condiciones previas.* El público necesita contar con determinados niveles de educación y de salud para aprovechar las oportunidades del mercado. También hace falta un reparto razonable de los activos productivos (en especial de la tierra) con objeto de que la gente no aceda al mercado con una capacidad de compra o de venta totalmente desigual. Como a menudo la gente más pobre tiene poco acceso al crédito, los gobiernos deben reformar sus sistemas crediticios con objeto de resolver este problema. Además, los gobiernos han de asegurar que los mercados estén abiertos a todos, con independencia de la raza, la religión, el sexo o el origen étnico. Entre otras condiciones previas para que los mercados sean efectivamente favorables al público figuran una infraestructura material suficiente (en especial en las zonas rurales), una corriente libre y rápida de información, un régimen comercial liberal y un sistema jurídico que aliente las transacciones abiertas y transparentes.

- *Condiciones concomitantes.* Necesarias a fin de asegurar que los mercados actúen con la mayor libertad y eficiencia posible. Una de las más importantes es un clima macroeconómico estable, sobre todo para garantizar la estabilidad de los precios internos y del valor de las divisas. Pero a los mercados también les beneficiaría un sistema amplio de incentivos, con señales correctas en materia de precios, un régimen fiscal equitativo y un sistema adecuado de recompensas por la laboriosidad y la capacidad empresarial. Los mercados también deberían estar en condiciones de funcionar sin los obstáculos que representan unos

controles estatales arbitrarios e impredecibles.

- *Medidas de corrección.* Cuando los mercados no producen un resultado favorable, el Estado necesita reglamentar e introducir las correcciones necesarias, asegurando la protección de la competencia mediante leyes antimonopolistas, de los consumidores mediante reglamentaciones sobre normas acerca de los productos, de los trabajadores mediante una legislación laboral suficiente y bien aplicada y de grupos vulnerables como los niños y los ancianos. También comprendería la protección del medio ambiente, mediante la proscripción de determinados tipos de contaminación y la garantía de que quienes contaminen pagarán.

- *Redes de seguridad social.* Es necesario establecerlas a fin de que recojan a las víctimas de la lucha competitiva. A veces, basta con que ese apoyo sea transitorio, por ejemplo, para los desempleados a corto plazo. Pero siempre habrá personas excluidas total o parcialmente por el mercado: los más jóvenes, los más ancianos, los discapacitados y quienes tienen grandes obligaciones familiares. En varios países en desarrollo esas redes de seguridad social comprenden planes de empleo para los desempleados, planes de pensiones para los ancianos, programas de alimentos para las madres y los niños malnutridos y una salud y una educación básicas gratuitas para todos los grupos de bajos ingresos.

La necesidad de crear mercados favorables al público es tanto mayor ahora, cuando tantos países han iniciado estrategias de liberalización económica y privatización. Muchos países en desarrollo ya han iniciado atrevidos programas encaminados a liberalizar el comercio y las finanzas, reformar sus sistemas fiscales, desregular el mercado de trabajo y reformar o privatizar las empresas públicas. Los países de Europa oriental y central y la ex Unión Soviética han emprendido una transición todavía más drástica: de economías centralizadas a economías de mercado. En el presente Informe se analizan las experiencias de 11 países en desarrollo y economías en transición: Argentina, Brasil, China, Egipto, Ghana, India, Kenya, Malasia, Polonia, Rusia y Viet Nam.

Los mercados deben estar al servicio de la gente, en lugar de que la gente esté al servicio de los mercados

Hoy día el Estado nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las pequeñas

Uno de los aspectos más importantes de la liberalización económica ha sido la privatización. Entre 1980 y 1991 se privatizaron casi 7.000 empresas, aproximadamente 1.400 de ellas en el mundo en desarrollo, sobre todo en América Latina. La privatización, como elemento de una estrategia coherente de desarrollo del sector privado, puede estimular mucho la empresa privada. Pero ya se están cometiendo errores en el proceso de privatización. En el Informe se enumeran "los siete pecados de la privatización": elevar al máximo el ingreso sin crear un clima competitivo, sustituir los monopolios públicos por los privados, utilizar procedimientos no transparentes y arbitrarios, emplear los ingresos para financiar déficit presupuestarios, atestar simultáneamente los mercados financieros con empréstitos públicos, hacer falsas promesas a los trabajadores y privatizar sin contar previamente con un consenso público.

Para que las transiciones económicas se guíen por los intereses del público —y para que los mercados lleguen a ser favorables al público— hacen falta nuevas pautas de gobernanación centradas en torno a las crecientes aspiraciones del público.

4. Hacen falta nuevas pautas de gobernanación nacional y mundial para atender debidamente las aspiraciones crecientes de la población y las consecuencias del declive constante del Estado nacional.

Las presiones impuestas al Estado nacional, tanto desde arriba como desde abajo, están empezando a modificar los conceptos tradicionales de la gobernanación. Por una parte, la mundialización en muchos frentes —desde las corrientes de capital hasta los sistemas de información— ha ido erosionando el poder de los distintos Estados. Por la otra, muchos Estados se muestran demasiado rígidos para responder a las necesidades de grupos específicos en sus propios países. Hoy día el Estado nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las pequeñas.

Los gobiernos nacionales deben hallar nuevas formas para que su población participe más en el gobierno y tenga mucha más influencia en las decisiones que afectan a

sus vidas. De lo contrario, y si no se hace a tiempo, la marea irresistible de las aspiraciones cada vez mayores del pueblo tropezará inevitablemente con unos sistemas rígidos y llevará a la anarquía y el caos. Las únicas reacciones adecuadas son una transición democrática rápida y un robustecimiento de las instituciones de la sociedad civil. Entre las muchas medidas específicas que deben acompañar a esa transición, las principales son descentralizar más autoridad a las administraciones locales y conceder mucha más libertad a las organizaciones populares y no gubernamentales (ONG), que son los instrumentos de participación popular que se comentan detalladamente a lo largo del presente Informe.

La descentralización del poder —de las capitales a las regiones, las ciudades y los pueblos— puede ser una de las mejores formas de conferir poder al pueblo, promover la participación del público y aumentar la eficiencia. Muchos países industrializados delegan el 25% o más del total del gasto público al nivel local. Pero los gobiernos de los países en desarrollo siguen estando mucho más centralizados y sólo delegan el 10% o menos del gasto presupuestario y conceden a las administraciones locales escasas oportunidades de recaudar fondos mediante impuestos o empréstitos.

En los casos en que se ha llevado a cabo una descentralización, a menudo ha tenido mucho éxito, al fomentar la participación local, reducir los costos y aumentar la eficiencia, como lo prueban las experiencias obtenidas en todo el mundo en desarrollo: desde el Programa de Acceso Rural de Kenya hasta el *gram sabhas* del estado indio de Karnataka y la construcción local de puentes en el distrito de Baglung de Nepal.

La descentralización también aumenta la presión ejercida sobre los gobiernos para que se centren en las cuestiones prioritarias desde el punto de vista humano. Si se le da una oportunidad, es probable que la población local opte por un acceso fácil a la educación básica y la atención de salud, en lugar de que se construyan escuelas secundarias superiores u hospitales en lugares remotos.

Uno de los peligros de la descentralización financiera es que las regiones más ricas pueden recaudar más mediante impuestos locales, de forma que obtendrán mejores servicios. Pero la experiencia demuestra cómo superarlo. El Brasil permite a los estados recaudar impuestos, pero después los redistribuye de forma que los estados más ricos del sur y el sureste sólo recuperan una cuarta parte de los impuestos recaudados en ellos, mientras que los estados más pobres del norte perciben más del doble de lo que se recauda en ellos.

Sin embargo, la descentralización puede acabar por conferir más poder a las élites locales que a la población local. O sea, que nunca puede existir una participación local eficaz en los países en desarrollo si no hay una redistribución del poder: si se aspira a que la descentralización promueva el desarrollo humano, debe ir acompañada por una democracia auténtica al nivel local.

Otro instrumento importante para la participación popular es que el pueblo se organice en grupos comunitarios. De hecho, las organizaciones populares y las ONG han crecido de forma impresionante en los últimos años y brindan un medio muy vigoroso de corregir los fallos tanto de los mercados como de los gobiernos. Las organizaciones populares tienden a constituirse como respuesta a una necesidad percibida o a un interés común. El pueblo puede limitarse a formar grupos de autoayuda para mancomunar su fuerza de trabajo, obtener créditos o comprar bienes en mayor escala. O puede reaccionar cuando el gobierno no atiende debidamente las necesidades en materia de infraestructura o servicios sociales, o a grupos vulnerables, a los que el mercado por sí solo no presta la protección adecuada.

Aunque las ONG han aumentado en número y en influencia financiera, se han llevado a cabo pocas evaluaciones sistemáticas de su eficacia. Dicho en términos generales, han tenido efectos claros en cuatro esferas principales:

- *Actividades de defensa de los desfavorecidos.* En cuestiones como los derechos humanos, el medio ambiente, la mujer, el alivio de la pobreza y los pueblos indígenas, las ONG han organizado grupos poderosos

de defensa que han logrado modificar las ideas de los dirigentes nacionales e internacionales.

- *Conferir poder a los grupos marginados.* En casi todos los países en desarrollo a menudo la pobreza se debe menos a una escasez absoluta de recursos que a su distribución sesgada. La insistencia de las ONG en que el pueblo obtenga más poder y su apoyo a las organizaciones populares han permitido a menudo a grupos marginales resistir a las élites locales y reivindicar sus derechos. En muchos países, sobre todo en Asia y en América Latina, han venido ejerciendo presión sobre los gobiernos para que repartan tierras a los campesinos sin tierras y para que inicien una reforma agraria.

- *Llegar a los más pobres.* A menudo las ONG logran atender a grupos que a los gobiernos les resulta difícilísimo ayudar, especialmente al 20% más pobre de la población y a los residentes en las zonas rurales, donde los servicios estatales pueden ser escasos o no existir. Sin embargo, resulta dudoso que puedan atender a los que se encuentran en una situación de extrema pobreza; es probable que la mayor parte de las ONG no alcancen al 5-10% más pobre.

- *Prestar ayuda de urgencia.* Una de las virtudes de las ONG es la capacidad para responder con rapidez y eficacia a las urgencias. Sus redes de contactos les permiten advertir con anticipación de los desastres y exhortar a la acción internacional. Y su independencia significa que pueden actuar en circunstancias que resultan políticamente difíciles para las organizaciones oficiales.

Aunque las ONG son eficaces en esas y otras tareas, es importante mantener en perspectiva el alcance de su capacidad de intervención. A principios del decenio de 1980 un cálculo sugería que las ONG influían en las vidas de aproximadamente 100 millones de personas de los países en desarrollo: 60 millones en Asia, 25 millones en América Latina y 12 millones en África. Hoy día, es probable que la cifra se aproxime más a los 250 millones y vaya en aumento, pero sigue constituyendo sólo una quinta parte de los 1.300 millones de personas que viven en la pobreza absoluta en países en desarrollo.

Es poco probable que la democracia tenga cortesía de detenerse en las fronteras nacionales

Las reducidas dimensiones de la labor de las ONG también es evidente al nivel nacional. En Bangladesh, el Banco Grameen, que es una de las ONG de mayor reputación internacional y facilita créditos a los pobres, otorga sólo un 0,1% del total del crédito nacional.

No se pretende con esto criticar a las ONG, sino recordar una realidad palmaria: las ONG pueden complementar las actividades gubernamentales, pero nunca reemplazarlas.

La descentralización de la autoridad gubernamental y la aparición de las ONG son procesos muy importantes para asegurar una mayor participación popular. Pero no pueden tener eficacia más que si cambia el marco global de la gobernación nacional para que ésta sea auténticamente democrática y participativa.

Reconozcamos también que no es probable que las fuerzas de la democracia tengan la cortesía de detenerse en las fronteras nacionales. Este hecho tiene grandes consecuencias para la gobernación mundial. Los Estados y la sociedad civil deben tener la oportunidad de influir en las decisiones mundiales que van a afectarlos de forma tan profunda. Ello significa procurar que las instituciones de gobernación mundial sean mucho más amplias y más participativas. En particular, debería producirse un nuevo examen a fondo de las organizaciones de Bretton Woods. Y las Naciones Unidas deben adquirir un papel mucho más amplio en las cuestiones de desarrollo. Es probable que para contribuir de forma eficaz a un desarrollo humano sostenible haga falta algún tipo de Consejo de Seguridad Económica de las Naciones Unidas, en el cual puedan participar todas las naciones sobre la base de la representación geográfica —y sin que ninguna tenga el derecho de veto— con objeto de establecer un nuevo foro de adopción de decisiones.

5. Deben establecerse nuevas formas de cooperación internacional que se centren directamente en las necesidades del público, y no en las preferencias de los Estados nacionales.

La nueva insistencia en la seguridad humana sumada al desarrollo sostenible ten-

drá que verse equiparada por un nuevo enfoque de la cooperación internacional para el desarrollo.

Hasta ahora, la motivación esencial para que los donantes otorguen ayuda ha sido la de conseguir amigos en los enfrentamientos de la guerra fría entre el socialismo y el capitalismo. Algunos donantes bilaterales destacaron los aspectos de desarrollo y humanitarios, y lo mismo hicieron los organismos multilaterales. Pero, en general, los objetivos predominantes han sido políticos.

En 1991 más de la mitad de la ayuda bilateral de los Estados Unidos se asignó a cinco países estratégicamente importantes: Israel, Egipto, Turquía, Filipinas y El Salvador. El Salvador, con cinco millones de habitantes y un ingreso per cápita de 1.000 dólares, recibió más ayuda estadounidense que Bangladesh, con 116 millones de habitantes y un ingreso per cápita de sólo 210 dólares. Y la importancia estratégica de Egipto ha sido tal que en 1991 recibió una ayuda de 370 dólares por persona pobre. Cómparese esa cifra con sólo 4 dólares por persona pobre para la India, pese a que Egipto tiene un ingreso que casi duplica el de la India.

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) bilateral está mal repartida, lo cual demuestra el enorme potencial que existe para llevar a cabo una reestructuración con efectos positivos:

- Se destina a quienes hacen grandes gastos militares el doble de la AOD per cápita que a quienes actúan de forma más moderada.
- Sólo una cuarta parte de la AOD se destina a los 10 países que contienen las tres cuartas partes de los pobres del mundo.
- Menos del 7% de la AOD se asigna a cuestiones de prioridad humana.
- La mayor parte de los 15.000 millones de dólares de asistencia técnica se destina a equipo, tecnología y expertos de países industrializados, en lugar de al fomento de la capacidad nacional en los países en desarrollo.

La ayuda se asigna de esta manera porque todavía están frescas las cicatrices de la guerra fría, porque persiste una atención especial a los Estados nacionales

en lugar de al público, un sesgo en contra del sector público y una confianza exclusiva en los modelos occidentales de desarrollo.

La evolución de las circunstancias en el decenio de 1990 exige un enfoque totalmente nuevo de la AOD:

- *Centrar la ayuda en las áreas de prioridad humana.* La ayuda debe dirigirse a áreas de prioridad humana, como la salud y la educación básica, y a la seguridad ambiental y la reducción del crecimiento demográfico. Unos objetivos claros y específicos en esas esferas —identificados, aplicados y supervisados— obtendrían un apoyo público y legislativo mayor en las naciones donantes. Por lo menos el 20% del total de la ayuda debería asignarse a aspectos de prioridad humana, lo que representaría el triple del 6,5% actual.

- *Basar las asignaciones de AOD en los niveles de pobreza.* La AOD debería asignarse a las personas en lugar de a los países y debería destinarse a donde mayor es la necesidad, a los más pobres dondequiera que se hallen. Por ejemplo, los tres países que contienen las tres cuartas partes de la gente más pobre del mundo deberían recibir aproximadamente las tres cuartas partes de la AOD, en lugar de la cuarta parte actual.

- *Vincular la AOD a intereses mutuos.* La AOD debe resultar en beneficio mutuo de los receptores y los donantes. Los receptores podrían justificadamente insistir en que las asignaciones de AOD se orientaran hacia sus prioridades en las esferas del desarrollo humano, el alivio de la pobreza, la creación de empleo y la aceleración del crecimiento económico. En cambio, los donantes podrían vincular legítimamente su diálogo sobre política de AOD a sus preocupaciones en materias como los derechos humanos, la reducción de las presiones de las migraciones internacionales, la contaminación, la proliferación nuclear y el tráfico de drogas, además de la lucha contra el terrorismo. Quizá podría asignarse nada menos que el 3% de los fondos de ayuda para gastarlo en las naciones donantes a fin de movilizar a la opinión pública sobre esas realidades de la postguerra fría y a incrementar la conciencia

pública de la interdependencia entre el Norte y el Sur.

- *Adoptar un nuevo diálogo sobre política de cooperación centrado en el público.* La AOD debería ir acompañada por una nueva forma de diálogo sobre política de cooperación basado en los intereses reales del público, y no en los de los gobiernos de los países en desarrollo que negocian la ayuda. Con esa finalidad habría que presionar mucho más a los gobiernos para que mejoren la distribución del ingreso y los activos, canalicen los gastos militares hacia los de interés social y atiendan a las cuestiones más amplias de una mejor gobernación nacional.

- *Utilizar la asistencia técnica para fortalecer la capacidad nacional.* La asistencia técnica debe utilizarse cada vez más para contratar expertos nacionales, invertir en instituciones locales y acelerar el desarrollo humano en los países receptores. El criterio último para juzgar el éxito de cualquier programa de asistencia técnica debe ser que haya contribuido a fortalecer una capacidad nacional suficiente y que pueda prescindirse de ella a lo largo de un período fijado de antemano.

- *Colocar la AOD en un marco más amplio de reparto de las oportunidades mundiales del mercado.* La AOD puede aportar una contribución importante a los países en desarrollo, pero también debe concebirse en un marco más amplio. Como se señaló en el Informe de 1992, a los países en desarrollo se les niegan oportunidades de mercado que valen 10 veces más que las corrientes anuales de AOD. La solución a largo plazo de la pobreza no es la caridad. Es un acceso más equitativo de las naciones pobres a las oportunidades del mercado mundial.

- *Crear una nueva motivación para la ayuda.* El motivo de antes, de combatir la guerra fría ha desaparecido. El nuevo motivo debe ser la guerra contra la pobreza mundial, basada en el reconocimiento de que no sólo se trata de una inversión en el desarrollo de las naciones pobres, sino en la seguridad de las naciones ricas. La amenaza real en los próximos años es que la pobreza mundial empiece a desplazarse, sin pasaporte, de muchas formas desagra-

Por lo menos el 20% del total de la ayuda debería destinarse a aspectos de prioridad humana

La pobreza en cualquier parte constituye una amenaza a la prosperidad en cualquier parte

dables: drogas, enfermedades, terrorismo, migraciones. La pobreza en cualquier parte constituye una amenaza a la prosperidad en cualquier parte

* * *

O sea, que las consecuencias de colocar al público en el centro del cambio político y económico son muy profundas. Ponen en tela de juicio los conceptos tradicionales de la seguridad, los modelos antiguos del desarrollo, los debates ideológicos sobre la función del mercado y la formas anticuadas de cooperación internacional. Exigen nada menos que una revolución de nuestro pensamiento. El presente Informe se refiere sólo a algunos aspectos de una honda revolución humana que convierte a la participación popular en el objetivo central de todas las dimensiones de la vida. A toda institución —y a toda acción política— se la debe juzgar conforme a un criterio decisivo: ¿hasta qué punto satisface las auténticas aspiraciones de la población? Es esta una prueba muy sencilla, pero de enorme alcance.

Esa es la visión que han de tener en

cuenta los dirigentes políticos a escala nacional y mundial si se aspira a que el decenio de 1990 represente un nuevo hito en materia de desarrollo pacífico, y a que se asocie al siglo XXI al pleno florecimiento del potencial humano en todo el mundo. Ahora es necesario llevar adelante el proceso de cambio que aportaron los acontecimientos de los últimos años, y hacerlo con gran valor y resolución. En esa vía no hay piedras miliare. No hay héroes condecorados. Se trata de un proceso de cambio encabezado por la gente y de un recorrido prometedor en el que debemos participar todos.

En breve surgirá una oportunidad para lograr esos objetivos. Todas las naciones se han comprometido a reunirse en 1995 en una Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. Se trata de una oportunidad para ocuparse sobre todo de los elementos constitutivos de un nuevo orden mundial centrado en la gente. Ha llegado la hora de convenir un programa concreto de medidas a escala nacional y mundial. Ese programa será el tema del *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994.



Tendencias del desarrollo humano

En muchos sentidos el decenio de 1980 fue un decenio del pueblo. En todo el mundo la gente sintió con impaciencia el ansia de ser dueño de sus propios destinos en lo político, lo económico y lo social. El desmoronamiento del comunismo, la transición democrática en bastantes países en desarrollo y la aparición a escala mundial de organizaciones populares fueron todos ellos elementos de una fuerte oleada de aspiraciones humanas. El espíritu humano, frustrado a veces, y en muchos sitios todavía encadenado, voló muy alto en el último decenio.

A primera vista puede parecer que esta interpretación es demasiado optimista. Después de todo, se trató de un decenio que destrozó muchas vidas y muchas esperanzas, con un aumento incesante de la deuda externa, interrupciones del crecimiento económico, un aumento del desempleo, la intensificación de los enfrentamientos civiles, la agravación de las tensiones étnicas, un aumento de los niveles de desempleo, amenazas al medio ambiente y la persistencia de una pobreza abyecta.

Pero en medio de esas tendencias inquietantes y dolorosas nadie puede dudar del resurgimiento del espíritu humano. Hay épocas de la historia en que la voz humana se ha expresado con un vigor sorprendente. Y estos últimos años han constituido uno de esos períodos.

Ahora que ha terminado la guerra fría el desafío consiste en reconstruir las sociedades en torno a la auténticas necesidades de la gente. El mundo ya cuenta con un punto de partida positivo. Por primera vez desde la segunda guerra mundial los gastos militares mundiales están empezando a disminuir: entre 1987 y 1990 su

descenso acumulado representó 240.000 millones de dólares. Gran parte de esa reducción corresponde a los Estados Unidos y la ex Unión Soviética. Pero también los países en desarrollo han reducido esos gastos, con una reducción acumulada de 11.000 millones de dólares a lo largo del mismo período, sobre todo en los Estados árabes y Asia meridional. Y ello pese a que las naciones más pobres de Asia meridional y del Africa subsahariana todavía tienen que reducir sus gastos militares y en muchos países pobres la relación de los gastos militares a los sociales sigue siendo demasiado elevada (gráfico 1.1). Pero en 1991 los gastos militares de los países en desarrollo volvieron a alcanzar sus niveles anteriores, debido sobre todo a la Guerra del Golfo.

Las negociaciones sobre desarme y distensión entre el Este y el Oeste han disminuido considerablemente el peligro de guerra nuclear. Como resultado de los Tratados sobre la reducción de las armas

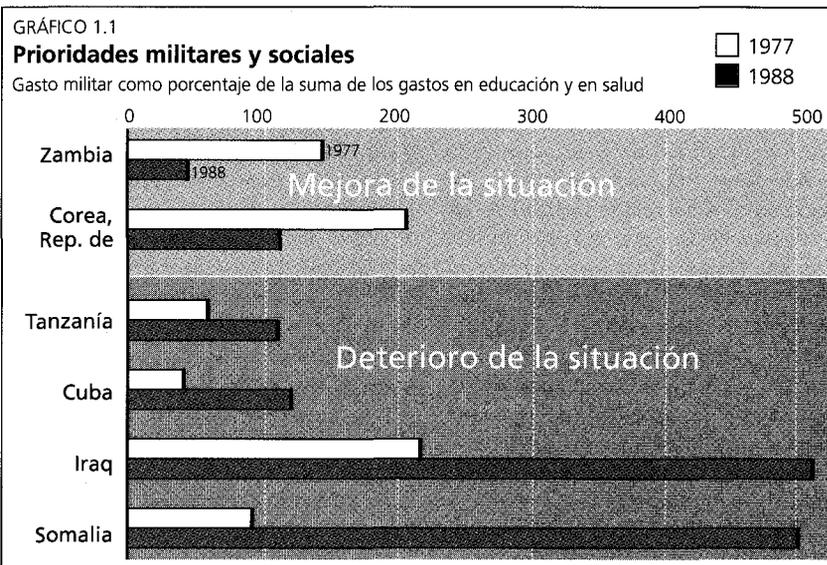
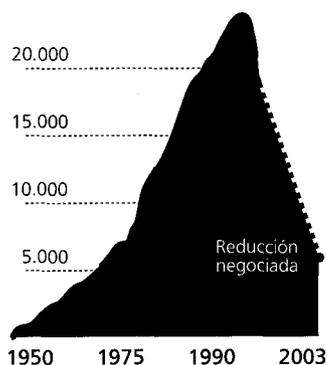


GRÁFICO 1.2
Cabezas de guerra nucleares
ofensivas estratégicas



estratégicas (START I y II), es probable que el número de cabezas de guerra nucleares estratégicas disminuya de las 24.000 que había a fines del decenio de 1980 a aproximadamente 7.000 para el año 2003 (gráfico 1.2). Y desde el comienzo del decenio de 1990 se ha desmovilizado a más de dos millones de hombres y de mujeres, dos tercios de ellos en países industrializados, y un tercio en países en desarrollo (gráfico 1.3). En los próximos años se prevén nuevas desmovilizaciones a escala parecida.

Ello representa un avance considerable, pero el peligro nuclear dista mucho de haber desaparecido, y las armas convencionales siguen cobrándose muchas vidas. Por eso hay que hacer más hincapié no sólo en el mantenimiento de la paz, sino en el establecimiento y la consolidación de la paz, lo cual exige una nueva función de las Naciones Unidas (recuadro 1.1).

El empleo en la industria de los arma-

mentos está empezando a disminuir. Tras dar empleo a aproximadamente 15 millones de trabajadores a fines del decenio de 1980, el 90% de ellos en la ex Unión Soviética, China, los Estados Unidos y la Comunidad Europea (en orden descendente), se calcula que para 1998 la industria habrá perdido de tres a cuatro millones de puestos de trabajo (del 20 al 25%).

Al ir disminuyendo los peligros militares han aparecido muchos otros peligros, como los conflictos étnicos y religiosos en Bosnia, la India, el Iraq, Liberia, Somalia y Sri Lanka. Y muchos países industrializados han presenciado violentos conflictos entre diferentes grupos raciales: desde los disturbios de Los Angeles hasta los ataques neonazis a inmigrantes y personas que buscan asilo en Alemania. El mundo está entrando en un período amenazante: es muy posible que los futuros conflictos se produzcan entre pueblos, más bien que entre Estados.

Todos estos cambios ponen de relieve la urgente necesidad de centrarse en el desarrollo humano. Ese concepto se introdujo en el primer Informe sobre Desarrollo Humano, en 1990, cuando se definió como proceso de ampliación de las opciones de la población.

Evaluación del desarrollo humano

El primer Informe sobre Desarrollo Humano, al introducir el concepto del desarrollo humano, adujo que el objetivo verdadero del desarrollo debería ser ampliar las opciones del público. En ulteriores Informes se ha seguido desarrollando el concepto básico, estudiando en especial cómo se podría financiar el desarrollo humano y cuáles son sus dimensiones internacionales, mediante el comercio, la ayuda oficial al desarrollo y las corrientes migratorias internacionales. En cada Informe se han presentado además balances del desarrollo humano, tanto respecto de los países industrializados como de los países en desarrollo (véanse en los recuadros 1.2 y 1.3 los balances correspondientes a este año).

A fin de cuantificar y aclarar el proceso del desarrollo humano, en el Informe de

RECUADRO 1.1

Un programa de paz

A escala mundial, en los cuatro últimos decenios ha habido más de 100 conflictos importantes, que se han cobrado las vidas de 20 millones de personas. En muchas ocasiones las Naciones Unidas no han podido hacer nada para resolver esos conflictos, al estar paralizadas por los vetos de las grandes Potencias pertenecientes a los bandos contrincantes del Este y del Oeste.

Sin embargo, desde mayo de 1990 no se han emitido más vetos, y cada vez se ha pedido más el apoyo de las Naciones Unidas para resolver esos conflictos; en julio de 1992, atendiendo la petición de la primera reunión del Consejo de Seguridad, celebrada al nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, el Secretario General de las Naciones Unidas preparó un informe, titulado *Un programa de paz*, en el cual se establecían los objetivos de la Organización en materia de paz y seguridad, que se citan a continuación:

- Tratar de determinar, en sus comienzos mismos, las situaciones que pudieren ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia;

- En los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que hayan ocasionado el conflicto;

- Mediante actividades de mantenimiento de la paz, tratar de preservar la paz, por frágil que sea, en los casos en que se haya puesto fin a la lucha y ayudar a aplicar los acuerdos a que hayan llegado los encargados de establecer la paz;

- Estar dispuestos a ayudar a consolidar la paz en sus distintos contextos restableciendo las instituciones y la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los conflictos civiles, y creando vínculos de beneficios mutuos en tiempo de paz entre las naciones antes en guerra;

- En la perspectiva más global, tratar de poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política. En la actualidad se discierne una percepción moral cada vez más generalizada que une a las naciones y a los pueblos del mundo y que encuentra expresión en normas internacionales de derecho, muchas de las cuales deben su génesis a la labor de esta Organización.

1990 también se introdujo una nueva forma de medir el progreso humano: el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Al combinar los indicadores de capacidad adquisitiva real, educación y salud, el IDH brinda una medición del desarrollo mucho más amplia que el PNB por sí solo.

El segundo Informe, de 1991, se ocupó de la financiación del desarrollo humano, y en particular de la función de los gobiernos. Examinó las posibilidades de reestructurar los presupuestos nacionales para reducir los gastos despilfarradores de tipo militar o en empresas públicas que perdían dinero, por ejemplo, y se orientarían hacia prioridades más pertinentes como la educación básica y la atención primaria de salud.

Ese análisis se elaboró mediante cuatro relaciones que destacaban las prioridades existentes del gasto público. Revelaban que los países en desarrollo dedican más del 25% de su PNB al presupuesto, pero menos de una décima parte de éste a atender las prioridades de desarrollo humano. El Informe de 1991 también mostró desequilibrios similares con respecto a la ayuda internacional: menos del 7% del total se gasta en áreas de prioridad humana. Concluía que el mundo tenía una enorme oportunidad de aumentar las inversiones en el desarrollo humano, incluso con los recursos existentes.

El Informe de 1992 amplió el análisis al añadir una dimensión internacional. Se centró específicamente en los mercados mundiales y cómo satisfacen —o dejan de satisfacer— las necesidades humanas. El Informe reveló que los mercados hacen perder a los países en desarrollo oportunidades económicas por valor de aproximadamente 500.000 millones de dólares al año, es decir 10 veces más de lo que reciben en ayuda del exterior. No es de extrañar que la disparidad del ingreso mundial se haya duplicado durante los tres últimos decenios: el 20% más rico de la población mundial recibe en la actualidad 150 veces más ingresos que el 20% más pobre.

El Informe sugería dos áreas prioritarias para la acción futura. En primer lugar, que los países en desarrollo invirtieran masivamente en su propia población para au-

mentar su capacidad competitiva en los mercados internacionales. En segundo lugar, que se llevara a cabo un desmantelamiento radical de las barreras existentes al comercio y una gran reforma de las instituciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, con objeto de establecer una nueva visión de la cooperación mundial para el siglo XXI.

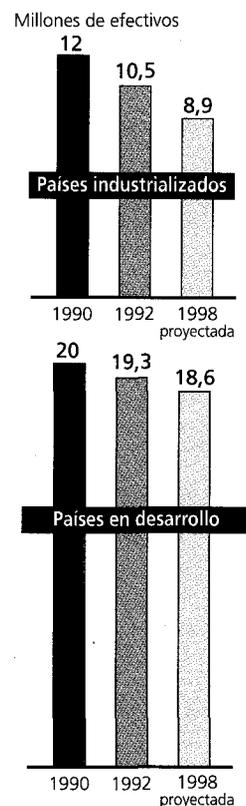
El Índice ha despertado gran interés en la comunidad académica, así como entre los responsables políticos. La Nota técnica 1 explica cómo se ha elaborado dicho índice y pretendemos seguir refinando la metodología del IDH, teniendo para ello en cuenta los comentarios al mismo, así como mejorar constantemente la base de datos. La Nota técnica 2 contiene un comentario detallado de la metodología del IDH, las críticas recibidas hasta ahora, los perfeccionamientos previstos para el futuro y las opciones metodológicas para hacer frente a algunas de las cuestiones que se han planteado. Hemos incluido esa Nota a fin de recabar más comentarios con objeto de que para el Informe de 1994 pueda elaborarse una metodología muy mejorada. En el presente Informe no hemos modificado el método de medición del IDH, lo cual permite comparar las clasificaciones de los países con el Informe de 1992.

Las clasificaciones de los países de este año revelan que el Japón ha desplazado al Canadá del primer lugar, dado que el Japón experimentó un incremento considerable (del 23%) de su PIB real per cápita en 1989-1990 (cuadro 1.1). Los países con los niveles más bajos de desarrollo humano no han modificado mucho los lugares que ocupaban en la clasificación (cuadro 1.2 y gráfico 1.4).

Un análisis de la clasificación de los países en el IDH pone de relieve algunas conclusiones interesantes sobre política general:

1. *No existe un vínculo automático entre ingreso y desarrollo humano.* Varios países —como Colombia, Costa Rica, Chile, China, Madagascar, Sri Lanka, Tanzania y el Uruguay— han logrado reflejar el nivel de su ingreso en las condiciones de vida de

GRÁFICO 1.3
Desmovilización militar



Balance del desarrollo humano: países en desarrollo

PROGRESOS REALIZADOS

PRIVACION

ESPERANZA DE VIDA

- El promedio de esperanza de vida aumentó en más de un tercio durante los tres últimos decenios: 23 países han logrado una esperanza de vida de 70 años o más.

- De los 300 millones de personas que tienen más de 60 años, sólo el 20% cuenta con algún tipo de seguridad de ingresos.

SALUD Y SANEAMIENTO

- En el mundo en desarrollo más del 70% de la población tiene acceso a servicios de salud.
- Casi el 60% de la población tiene acceso a saneamiento.

- Aproximadamente 17 millones de personas mueren al año de enfermedades infecciosas y parasitarias, como la diarrea, el paludismo y la tuberculosis.
- Más del 80% de los 12 a 13 millones de personas infectadas con el VIH se hallan en el mundo en desarrollo, y el costo directo e indirecto acumulado del SIDA durante el último decenio fue de aproximadamente 30.000 millones de dólares.

ALIMENTACION Y NUTRICION

- Entre 1965 y 1990, el número de países cuyos habitantes satisfacían sus necesidades diarias de calorías se duplicó, al pasar de unos 25 a 50.

- Hay unos 800 millones de personas que siguen sin tener alimentos suficientes para comer.

EDUCACION

- La matrícula en escuelas primarias aumentó en los dos últimos decenios, al pasar de menos del 70% a bastante más del 80%. En el mismo período, la matrícula en escuelas secundarias casi se duplicó, de menos del 25% al 40%.

- Casi 1.000 millones de personas —el 35% de la población adulta— siguen siendo analfabetas, y la tasa de deserción al nivel primario sigue siendo de nada menos que el 30%.

INGRESO Y POBREZA

- En Asia meridional y oriental, donde viven dos terceras partes de la población del mundo en desarrollo, el promedio de crecimiento del PIB fue de más del 7% al año durante el decenio de 1980.

- Casi una tercera parte del total de la población, es decir, 1.300 millones de personas, vive en la pobreza absoluta.

INFANCIA

- En los 30 últimos años las tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años se redujeron a menos de la mitad.

- Todavía mueren al día 34.000 niños de corta edad de malnutrición y enfermedad.

LA MUJER

- La relación de matrícula de las jóvenes en escuelas secundarias pasó del 17% aproximadamente en 1970 al 36% en 1990.

- Dos terceras partes de los analfabetos son mujeres.

SEGURIDAD HUMANA

- Con el final de la guerra fría, los países en desarrollo ya no tienen que actuar como agentes objeto de la rivalidad entre las superpotencias, y en 1990 aproximadamente 380.000 refugiados regresaron a sus países en Asia, África y América Latina.

- Hay 60 países que sufren conflictos internos, y aproximadamente 35 millones de personas son refugiados o están desplazadas en sus propios países.

MEDIO AMBIENTE

- El porcentaje de familias rurales con acceso a agua potable ha pasado de menos del 10% a casi el 60% en los dos últimos decenios.

- Más de 850 millones de personas viven en zonas que se hallan en diversas fases de desertificación.
- El ritmo de destrucción de bosques tropicales equivale aproximadamente a la superficie de un campo de fútbol por segundo.

Balance del desarrollo humano: países industrializados

PROGRESOS REALIZADOS

PRIVACION

ESPERANZA DE VIDA Y SALUD

- En 1960, la esperanza de vida era superior a los 70 años en sólo 12 países. Ahora es de más de 70 años en todos los países industrializados.

- Casi 2 millones de personas están infectadas por el SIDA, y su costo directo e indirecto en el decenio de 1980 fue de 210.000 millones de dólares.

EDUCACION

- La proporción de matrícula en centros terciarios se triplicó sobradamente entre 1965 y 1990.

- Más de una tercera parte de los adultos carece de formación secundaria alta o superior.

INGRESO Y EMPLEO

- El PNB per cápita aumentó en un 2,4% al año entre 1965 y 1990.

- El promedio de desempleo es del 7%, y una cuarta parte de los más de 30 millones de personas desempleadas están sin trabajo desde hace más de dos años.

SEGURIDAD SOCIAL

- Los gastos en seguridad social representan en la actualidad casi el 15% del PIB.

- Aproximadamente 100 millones de personas viven por debajo del umbral de la pobreza.

LA MUJER

- Las mujeres representan en la actualidad más del 40% del total de personas empleadas.

- Las mujeres ocupan menos del 10% de los escaños parlamentarios.

TRAMA SOCIAL

- En la actualidad hay cinco libros en bibliotecas públicas y una radio por persona, y más de un teléfono y un aparato de televisión por cada dos personas. Una persona de cada tres compra un periódico diario.

- Hay más de 15 suicidios, más de 100 delitos relacionados con las drogas y más de 15 muertes por accidentes de carretera por 100.000 habitantes.
- El número de divorcios es ya un tercio de los matrimonios contraídos, y bastante más del 5% de los hogares son monoparentales.

POBLACION Y MEDIO AMBIENTE

- Las necesidades energéticas por unidad de PIB disminuyeron en un 40% entre 1965 y 1990.

- La población de los países industrializados representa aproximadamente una quinta parte de la mundial, pero consume 10 veces más energía comercial que la de los países en desarrollo, y le corresponde el 71% de las emisiones mundiales de monóxido de carbono y el 68% de los residuos industriales del mundo.

sus habitantes. Su clasificación en cuanto a desarrollo humano va muy por delante de su clasificación en cuanto a ingreso per cápita (gráfico 1.5). Sin embargo, existen otras sociedades —como Angola, Arabia Saudita, Argelia, los Emiratos Arabes Unidos, el Gabón, Guinea, Namibia, el Senegal y Sudáfrica— cuya clasificación en cuanto a ingreso es muy superior a su clasificación en cuanto a desarrollo humano,

lo cual revela el enorme potencial que tienen para mejorar las vidas de su población.

Varios países que gozan de niveles parecidos de ingreso presentan experiencias muy distintas en cuanto a desarrollo humano. Por ejemplo, en 1990 había cinco países con un PNB per cápita en torno a los 380 dólares, pero cuyos logros humanos no podían ser más diferentes: Guyana, Kenya, Ghana, Pakistán y Haití. Dentro de ese grupo, Guyana tiene el valor de IDH más alto del grupo (0,541, y el puesto 105 en la clasificación), mientras que Haití ocupa el más bajo (0,275, y el puesto 137 en la clasificación). En Ghana el promedio de esperanza de vida es 10 años inferior al de Guyana, y la tasa de mortalidad infantil del Pakistán es el doble que la de Guyana, mientras que su tasa de analfabetismo es 16 veces mayor. Evidentemente, el ingreso por sí solo constituye un inadecuado índice del desarrollo humano.

2. *Los cambios logrados en el nivel de desarrollo humano son tan importantes como el propio nivel alcanzado.* Muchos países partieron de un nivel bajo de desarrollo humano hace tres decenios, pero desde entonces han avanzado a gran velocidad, en especial los Estados del Golfo, cuya prosperidad económica real tuvo lugar a mediados del decenio de 1970, tras la abrupta subida del precio del petróleo (gráfico 1.6). Evidentemente, ha llevado tiempo para que los ingresos adicionales se inviertan en la población, pero en los 20 últimos años los Estados del Golfo han avanzado mucho más rápidamente que el promedio de los países en desarrollo. Arabia Saudita obtuvo la evolución más rápida de su valor de IDH: de 0,386 en 1970 a 0,688 en 1990.

Varios países que tenían unos IDH muy parecidos en 1970 han pasado desde entonces por experiencias muy dispares. Por ejemplo, Myanmar y Arabia Saudita partieron con unos IDH muy parecidos en 1970, al igual que el Zaire y Marruecos. Para Myanmar y el Zaire no ha cambiado nada en lo que respecta al desarrollo humano, lo que sin duda ha contribuido a sus problemas actuales. Pero desde entonces Arabia Saudita había duplicado el suyo y

* Clasificación a ingreso es diferente a clasificación del desarrollo humano

CUADRO 1.1
Clasificación de los países industrializados en el IDH

País	Valor del IDH	Clasificación en el IDH	Clasificación en PNB per cápita	
			en el IDH	menor clasificación en el IDH ^{a)}
Japón	0,983	1	3	2
Canadá	0,982	2	11	9
Noruega	0,978	3	6	3
Suiza	0,978	4	1	-3
Suecia	0,977	5	5	0
Estados Unidos	0,976	6	10	4
Australia	0,972	7	20	13
Francia	0,971	8	13	5
Países Bajos	0,970	9	17	8
Reino Unido	0,964	10	21	11
Islandia	0,960	11	9	-2
Alemania	0,957	12	8	-4
Dinamarca	0,955	13	7	-6
Finlandia	0,954	14	4	-10
Austria	0,952	15	14	-1
Bélgica	0,952	16	16	0
Nueva Zelanda	0,947	17	23	6
Luxemburgo	0,943	18	2	-16
Israel	0,938	19	27	8
Irlanda	0,925	21	29	8
Italia	0,924	22	18	-4
España	0,923	23	28	5
Grecia	0,902	25	35	10
Checoslovaquia	0,892	26	49	23
Hungría	0,887	28	52	24
Malta	0,855	39	33	-6
Bulgaria	0,854	40	67	27
Portugal	0,853	41	38	-3
Polonia	0,831	48	80	32
Rumania	0,709	77	84	7
Albania	0,699	78	90	12
Otros países				
Lituania	0,881	29	51	22
Estonia	0,872	34	42	8
Letonia	0,868	35	43	8
Fed. de Rusia	0,862	37	47	10
Belarus	0,861	38	50	12
Ucrania	0,844	45	58	13
Armenia	0,831	47	63	16
Georgia	0,829	49	72	23
Kazajistán	0,802	54	55	1
Azerbaiyán	0,770	62	82	20
Moldova, Rep. de	0,758	64	61	-3
Turkmenistán	0,746	66	81	15
Uzbekistán	0,695	80	92	12
Kirguistán	0,689	83	85	2
Tayikistán	0,657	88	94	6

a) Una cifra positiva indica que la clasificación en el IDH es más alta que la clasificación en PNB; una cifra negativa, lo contrario.

Marruecos había aumentado su IDH en un 60% (gráfico 1.7).

3. *Las economías en transición tienen niveles muy altos de desarrollo humano.* Resulta sorprendente que dos terceras partes de los 15 Estados recién independizados de la ex Unión Soviética pertenezcan a la categoría de un desarrollo humano alto, y la tercera parte restante a la categoría intermedia. Los antiguos países socialistas ya habían realizado grandes inversiones en la educación y la salud de sus habitantes y en consecuencia disponen de un capital humano considerable para la transición que se avecina. El promedio de esperanza de vida en esas economías en transición es de 70 años, y la población por médico, de aproximadamente 300 habi-

tantes, frente a 63 años y 5.000, respectivamente, en los países en desarrollo.

4. *Cuando se ajusta el IDH para tener en cuenta la disparidad entre los sexos, ningún país mejora su valor general de IDH.* Es decir, ningún país del mundo trata a sus mujeres igual que a sus hombres, resultado muy desalentador al cabo de tantos años de debate sobre la igualdad entre los sexos, tanta lucha de la mujer y tantos cambios de las legislaciones nacionales (cuadro 1.3 y gráficos 1.8 y 1.9). Sin embargo, algunos países logran mejores resultados que otros a este respecto, de forma que el ajuste para tener en cuenta la disparidad entre los sexos altera considerablemente el orden en las clasificaciones: el Japón desciende del puesto

CUADRO 1.2
Clasificación de los países en desarrollo en el IDH

Pais	Valor del IDH	Clasificación en el IDH	Clasificación en PNB	Pais	Valor del IDH	Clasificación en el IDH	Clasificación en PNB	Pais	Valor del IDH	Clasificación en el IDH	Clasificación en PNB
Barbados	0,928	20	34	Ecuador	0,646	89	108	Ghana	0,311	131	140
Hong Kong	0,913	24	24	Paraguay	0,641	90	97	Pakistán	0,311	132	136
Chipre	0,890	27	30	Corea, Rep. Dem. de	0,640	91	103	Camerún	0,310	133	107
Uruguay	0,881	30	54	Filipinas	0,603	92	114	India	0,309	134	146
Trinidad y Tabago	0,877	31	46	Túnez	0,600	93	88	Namibia	0,289	135	98
Bahamas	0,875	32	25	Omán	0,598	94	36	Côte d'Ivoire	0,286	136	113
Corea, Rep. de	0,872	33	37	Perú	0,592	95	95	Haití	0,275	137	143
Chile	0,864	36	75	Iraq	0,589	96	73	Rep. U. de Tanzania	0,270	138	172
Costa Rica	0,852	42	76	Rep. Dominicana	0,586	97	112	Comoras	0,269	139	129
Singapur	0,849	43	26	Samoa	0,586	98	109	Zaire	0,262	140	158
Brunei Darussalam	0,847	44	19	Jordania	0,582	99	91	Rep. Dem. Pop. Lao	0,246	141	161
Argentina	0,832	46	62	Mongolia	0,578	100	104	Nigeria	0,246	142	153
Venezuela	0,824	50	56	China	0,566	101	142	Yemen	0,233	143	124
Dominica	0,819	51	70	Libano	0,565	102	87	Liberia	0,222	144	127
Kuwait	0,815	52	15	Irán, Rep. Islámica del	0,557	103	59	Togo	0,218	145	135
México	0,805	53	60	Botswana	0,552	104	69	Uganda	0,194	146	167
Qatar	0,802	55	22	Guyana	0,541	105	141	Bangladesh	0,189	147	159
Mauricio	0,794	56	68	Vanuatu	0,533	106	96	Camboya	0,186	148	168
Malasia	0,790	57	66	Argelia	0,528	107	65	Rwanda	0,186	149	151
Bahrein	0,790	58	32	Indonesia	0,515	108	122	Senegal	0,182	150	115
Granada	0,787	59	71	Gabón	0,503	109	44	Etiopía	0,172	151	170
Antigua y Barbuda	0,785	60	41	El Salvador	0,503	110	102	Nepal	0,170	152	166
Colombia	0,770	61	93	Nicaragua	0,500	111	133	Malawi	0,168	153	162
Seychelles	0,761	63	39	Maldivas	0,497	112	131	Burundi	0,167	154	160
Suriname	0,751	65	48	Guatemala	0,489	113	110	Guinea Ecuatorial	0,164	155	147
Emiratos Arabes Unidos	0,738	67	12	Cabo Verde	0,479	114	116	Rep. Centroafricana	0,159	156	139
Panamá	0,738	68	77	Viet Nam	0,472	115	156	Mozambique	0,154	157	173
Jamaica	0,736	69	86	Honduras	0,472	116	118	Sudán	0,152	158	138
Brasil	0,730	70	53	Swazilandia	0,458	117	99	Bhután	0,150	159	163
Fiji	0,730	71	78	Islas Salomón	0,439	118	121	Angola	0,143	160	126
Santa Lucía	0,720	72	64	Marruecos	0,433	119	106	Mauritania	0,140	161	128
Turquía	0,717	73	83	Lesotho	0,431	120	123	Benín	0,113	162	145
Tailandia	0,715	74	89	Zimbabwe	0,398	121	117	Djibouti	0,104	163	125
Cuba	0,711	75	101	Bolivia	0,398	122	119	Guinea Bissau	0,090	164	165
San Vicente	0,709	76	79	Myanmar	0,390	123	152	Chad	0,088	165	164
Saint Kitts y Nevis	0,697	79	45	Egipto	0,389	124	120	Somalia	0,087	166	171
Rep. Arabe Siria	0,694	81	105	Santo Tomé y Príncipe	0,374	125	137	Gambia	0,086	167	148
Belize	0,689	82	74	Congo	0,372	126	100	Mali	0,082	168	154
Arabia Saudita	0,688	84	31	Kenya	0,369	127	144	Niger	0,080	169	150
Sudáfrica	0,673	85	57	Madagascar	0,327	128	157	Burkina Faso	0,074	170	149
Sri Lanka	0,663	86	130	Papua Nueva Guinea	0,318	129	111	Afganistán	0,066	171	169
Jamahiriyá Arabe Libia	0,658	87	40	Zambia	0,314	130	134	Sierra Leona	0,065	172	155
								Guinea	0,045	173	132

GRÁFICO 1.4
El desarrollo humano varía según las regiones
Índice del desarrollo humano ponderado por la población

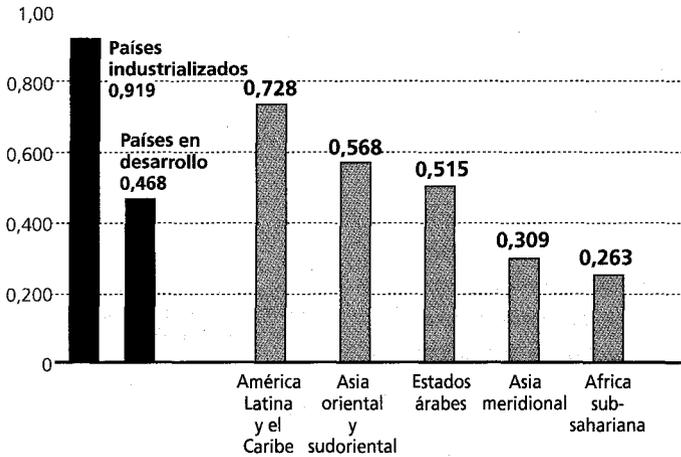


GRÁFICO 1.7
Los IDH han diferido respecto de países con puntos de partida parecidos

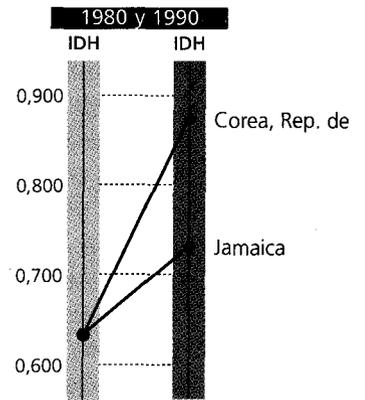


GRÁFICO 1.5
No existe un vínculo automático entre ingreso y desarrollo humano
Clasificación en PNB per cápita menos clasificación en el IDH

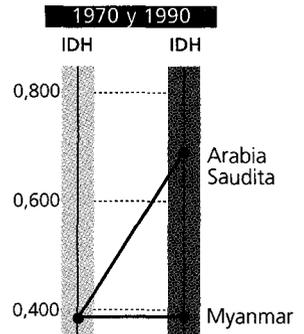
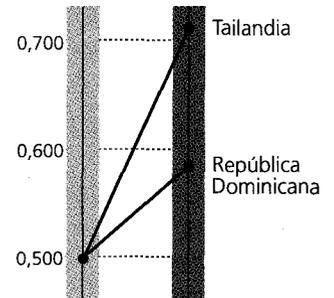
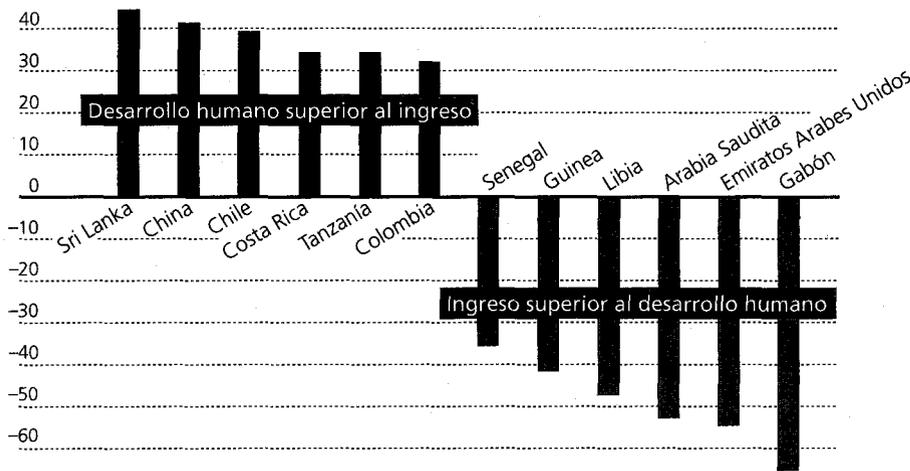
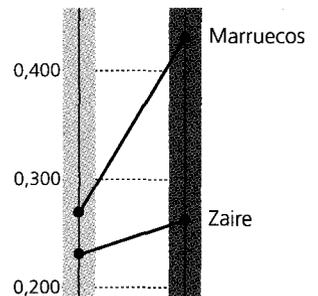
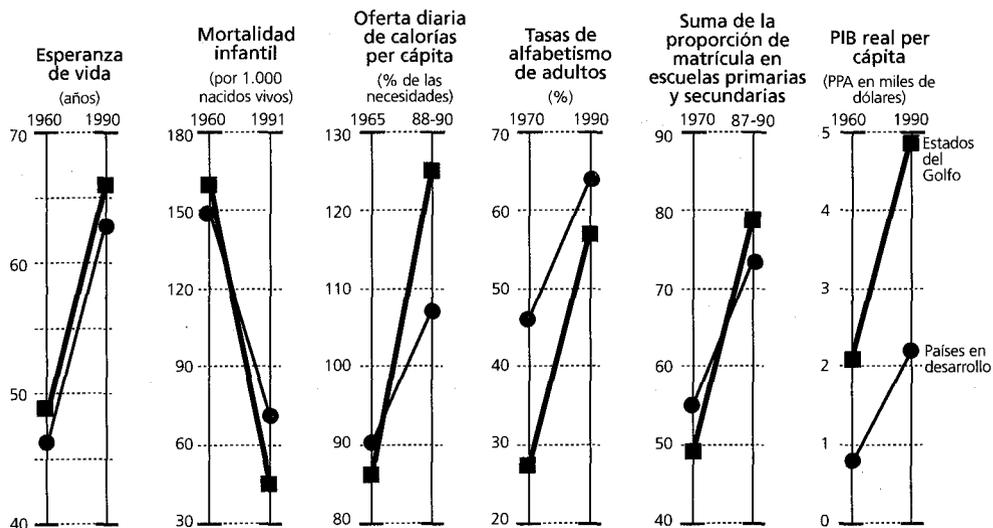


GRÁFICO 1.6
Progreso del desarrollo humano en los Estados del Golfo



CUADRO 1.3
IDH ajustado por disparidad por sexo

Pais	Valor del IDH	IDH ajustado por disparidad por sexo	Diferencia entre las clasificaciones en el IDH y las ajustadas por disparidad por sexo
Suecia	0,977	0,921	4
Noruega	0,978	0,881	1
Francia	0,971	0,864	5
Dinamarca	0,955	0,860	8
Finlandia	0,954	0,859	8
Australia	0,972	0,852	1
Nueva Zelanda	0,947	0,844	9
Países Bajos	0,970	0,826	1
Estados Unidos	0,976	0,824	-3
Reino Unido	0,964	0,818	0
Canadá	0,982	0,816	-9
Bélgica	0,952	0,808	3
Austria	0,952	0,782	1
Suiza	0,978	0,768	-10
Alemania	0,957	0,768	-4
Italia	0,924	0,764	3
Japón	0,983	0,763	-16
Checoslovaquia	0,892	0,754	4
Irlanda	0,925	0,720	-1
Luxemburgo	0,943	0,713	-3
Grecia	0,902	0,691	0
Portugal	0,853	0,672	3
Chipre	0,890	0,656	0
Costa Rica	0,852	0,632	2
Hong Kong	0,913	0,618	-5
Singapur	0,849	0,585	1
Corea, Rep. de	0,872	0,555	-3
Paraguay	0,641	0,546	1
Sri Lanka	0,663	0,499	-1
Filipinas	0,603	0,451	0
Swazilandia	0,458	0,344	0
Myanmar	0,390	0,297	0
Kenya	0,369	0,241	0

Una diferencia positiva indica que la clasificación en el IDH ajustado por disparidad por sexo es más alta que la clasificación en el IDH sin ajustar, y una diferencia negativa, lo contrario.

1 al 17, Canadá del 2 al 11 y Suiza del 4 al 14. En cambio, Suecia asciende en la ordenación del puesto 5 al 1, Dinamarca del 12 al 4 y Nueva Zelanda del 16 al 7.

En los países industrializados, la discriminación por sexo (medida por el IDH) se manifiesta sobre todo en materia de empleo y salarios, pues a menudo las mujeres perciben menos de dos terceras partes de las ofertas de empleo y aproximadamente la mitad de los ingresos que los hombres.

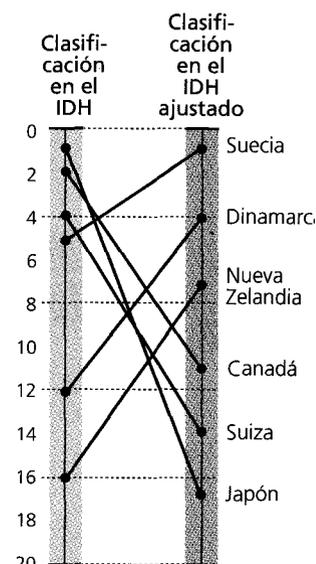
En los países en desarrollo, además de la gran disparidad en el mercado de trabajo, también existen disparidades apreciables en cuanto a servicios de salud, apoyo nutricional y educación. Por ejemplo, las mujeres constituyen las dos terce-

ras partes de la población analfabeta. Y en los países de Asia meridional y oriental, en contra del hecho biológico habitual de que las mujeres vivan más tiempo que los hombres, éstos son más numerosos que las mujeres. Esta situación se debe a la alta mortalidad materna, al infanticidio y al descuido nutricional de las niñas. Según un cálculo, hay 100 millones de mujeres "desaparecidas".

5. La inadecuada distribución de los ingresos tiene importantes consecuencias para los niveles de desarrollo humano. Las disparidades entre los ingresos son grandes en muchos países, en especial en el mundo en desarrollo. El Brasil tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales del mundo: el 20% más rico de la población recibe 26 veces más ingresos que el 20% más pobre. Cuando mediante un factor que refleje esta mala distribución, se reduce el componente de ingreso de su IDH, éste disminuye en un 14% (gráfico 1.10). Esa misma corrección también produce un descenso considerable del IDH de otros muchos países, entre ellos Jamaica, Malasia, México, Panamá y Turquía (gráfico 1.11). En el cuadro 1.4 figura el IDH ajustado por la distribución del ingreso respecto de 52 países acerca de los cuales se dispone de datos. Entre los países industrializados, los mayores ajustes a la baja se originan, en orden descendente, en Portugal, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Francia, Italia y los Estados Unidos.

6. Cuando se desagrega el IDH en índices específicos de grupos o regiones se pueden producir divergencias asombrosas respecto

GRÁFICO 1.8
Cambios en la clasificación con un IDH ajustado por la disparidad por sexo



Las clasificaciones corresponden a los 33 países que figuran en el cuadro 1.3

GRÁFICO 1.9
Diferencia entre el IDH y el IDH ajustado por disparidad por sexo

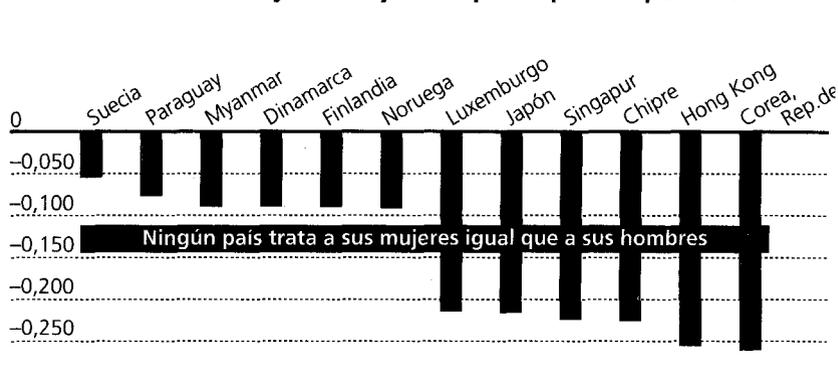
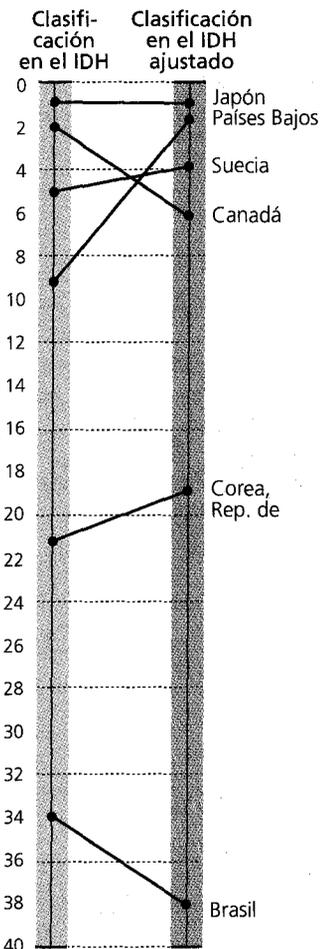
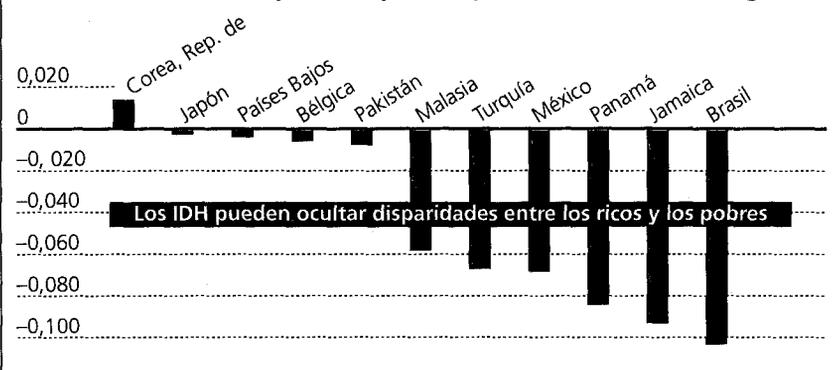


GRÁFICO 1.10
Cambios en la clasificación con un IDH ajustado por la distribución del ingreso



Las clasificaciones corresponden a los 52 países que figuran en el cuadro 1.4

GRÁFICO 1.11
Diferencia entre el IDH y el IDH ajustado por la distribución del ingreso



del promedio nacional. La desagregación del IDH da una medida del desarrollo humano específica respecto de grupos o regiones, mientras que los IDH ajustados por sexo y por distribución del ingreso siguen siendo promedios nacionales que incorporan el alcance de esas otras desigualdades. Cinco países que tienen datos fácilmente disponibles llevan a cabo esa desagregación: los Estados Unidos, la India, México, Turquía y Swazilandia. Otros países también deberían tratar de obtener datos de ese tipo.

En los Estados Unidos, si se separan los indicadores de las poblaciones blanca, negra e hispana, la población blanca ocupa el primer lugar del mundo (por delante de Japón), la negra el puesto 31 (después de Trinidad y Tabago) y la hispana el 35 (por detrás de Estonia). Ello pese a que en los cálculos del IDH se reducen considerablemente los niveles de ingreso, de manera que en los Estados Unidos la plena igualdad es una perspectiva remota (gráficos 1.12 y 1.13).

Análogas disparidades son evidentes en otros países. En la India, el IDH de Uttar Pradesh es un tercio más bajo que el promedio nacional y un 60% más bajo que en Kerala (gráfico 1.14). En México, el estado de Oaxaca tiene un IDH inferior en un 20% al promedio nacional (gráfico 1.15). En Turquía, el IDH de las mujeres del campo es un 25% inferior al de los hombres del campo (gráfico 1.15). En cambio, Swazilandia, con una población inferior a menos de un millón de habitantes, es una sociedad más homogénea.

Con tantas desigualdades en unas so-

ciudades multiétnicas y divididas en otros sentidos, es indispensable disponer de un perfil desagregado del IDH para llegar a comprender las causas subyacentes de ten-

CUADRO 1.4
IDH ajustado por la distribución del ingreso

País	Valor del IDH		Diferencia entre las clasificaciones en el IDH y las ajustadas por la distribución del ingreso
	del IDH	ajustado por la distribución del ingreso	
Japón	0,983	0,981	0
Países Bajos	0,970	0,966	7
Suiza	0,978	0,958	1
Suecia	0,977	0,958	1
Noruega	0,978	0,956	-2
Canadá	0,982	0,947	-4
Bélgica	0,952	0,946	6
Reino Unido	0,964	0,945	2
Estados Unidos	0,976	0,943	-3
Francia	0,971	0,938	-2
Australia	0,972	0,934	-4
Finlandia	0,954	0,932	0
Dinamarca	0,955	0,925	-2
Israel	0,938	0,912	1
Nueva Zelanda	0,947	0,909	-1
Irlanda	0,925	0,908	0
España	0,923	0,898	1
Italia	0,924	0,892	-1
Corea, Rep. de	0,872	0,885	2
Hungría	0,887	0,873	0
Hong Kong	0,913	0,871	-2
Singapur	0,849	0,836	3
Costa Rica	0,852	0,829	1
Chile	0,864	0,818	-2
Portugal	0,853	0,802	-2
Argentina	0,832	0,791	0
Venezuela	0,824	0,771	0
Mauricio	0,794	0,745	1
México	0,805	0,737	-1
Colombia	0,770	0,734	1
Malasia	0,790	0,732	-1
Tailandia	0,715	0,672	4
Panamá	0,738	0,654	-1
Turquía	0,717	0,650	1
Rep. Árabe Siria	0,694	0,644	2
Jamaica	0,736	0,643	-3
Sri Lanka	0,663	0,634	1
Brasil	0,730	0,627	-4
Túnez	0,600	0,583	1
Filipinas	0,603	0,575	-1
Irán, Rep. Islám. del	0,557	0,519	0
Indonesia	0,515	0,519	0
El Salvador	0,503	0,488	0
Honduras	0,472	0,419	0
Egipto	0,389	0,377	0
Kenya	0,369	0,344	0
Pakistán	0,311	0,303	1
Zambia	0,314	0,291	-1
India	0,309	0,289	0
Côte d'Ivoire	0,286	0,246	0
Bangladesh	0,189	0,172	0
Nepal	0,170	0,138	0

Una diferencia positiva indica que la clasificación en el IDH ajustado por la distribución del ingreso es más alta que la clasificación en el IDH sin ajustar, y una diferencia negativa, todo lo contrario.

sión y las posibles causas de futuros problemas.

Así, el IDH es una herramienta útil e informativa para analizar y evaluar el desarrollo. Pero probablemente todavía sea demasiado temprano para utilizar el IDH a fin de evaluar los resultados de un país o asignar fondos de ayuda. Ese tipo de aplicación ha de esperar a que el IDH sea objeto de varios perfeccionamientos más.

Un programa de desarrollo humano

Desde la aparición del *Informe sobre Desarrollo Humano*, éste ha despertado gran interés internacional, provocando muchos debates. Y muchos países han ido más allá de los debates y las declaraciones políticas y están poniendo en práctica ideas sobre el desarrollo humano. Bangladesh, Colombia, Ghana y el Pakistán ya han preparado estrategias globales de desarrollo humano, y más de 20 países están formulando —con la asistencia del PNUD— sus diferentes tipos de iniciativas al respecto. Es probable que en esos programas figuren 10 medidas importantes.

1. *Preparar un Informe sobre Desarrollo Humano a escala nacional.* Como el *Informe sobre Desarrollo Humano* tiene que publicar datos que sean comparables internacio-

nalmente, a menudo no puede utilizar la información más reciente o más pertinente respecto de determinados países. En consecuencia, algunos de ellos —el Camerún, Côte d'Ivoire y el Paraguay— han preparado sus propios informes que reflejan sus propias circunstancias, estadísticas y preocupaciones políticas.

2. *Preparar un perfil del desarrollo humano del país.* Como parte del informe nacional, o como iniciativa aparte, puede prepararse un breve perfil del desarrollo humano del país, en el cual se indiquen los progresos realizados hasta el momento y lo que queda todavía por hacer. Es una labor que ya han realizado Mozambique, Papua Nueva Guinea, Tailandia y otros países.

3. *Mejorar las estadísticas sobre el desarrollo humano.* Casi todos los países consagran grandes esfuerzos a la publicación de estadísticas de crecimiento económico, pero mucho menos a las que miden la condición humana: cuánta gente vive por debajo del umbral de la pobreza, por ejemplo, o cuántas personas no disponen de hogar. A menudo se reúnen los datos, pero no se colacionan en forma utilizable debido a una aparente falta de demanda. Es necesario restablecer las prioridades a fin de asegurar que se recopilen los datos idóneos y que se

GRAFICO 1.12
En los Estados Unidos los IDH de los blancos son más altos que los de los negros y los hispanos

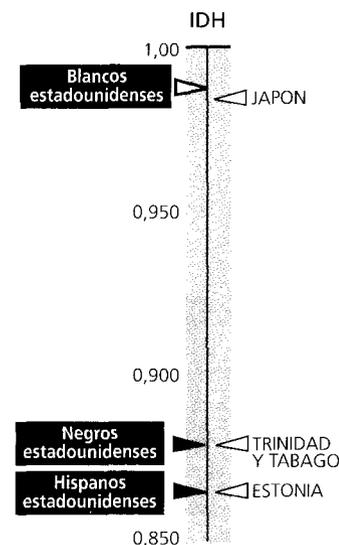
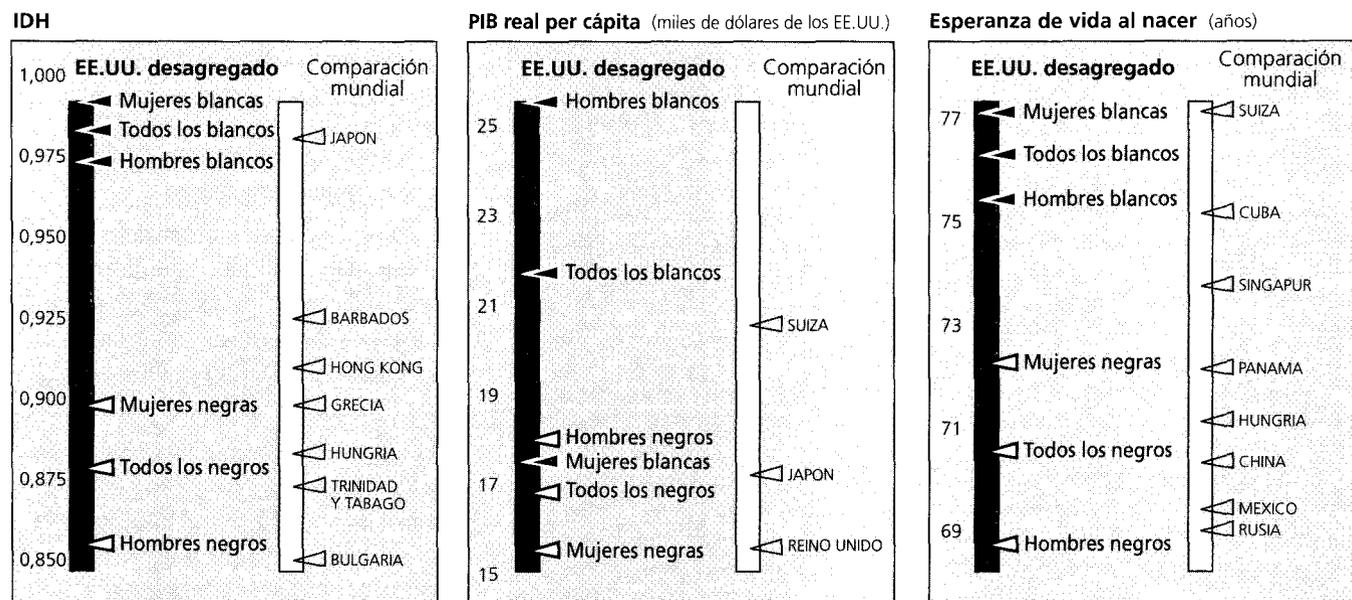


GRÁFICO 1.13
Indicadores desagregados del desarrollo humano de los Estados Unidos



faciliten esos datos a los responsables políticos, como se ha hecho en Filipinas, Kenya y México, entre otros países.

4. *Fijar objetivos de desarrollo humano.* Los objetivos de desarrollo humano raras veces son cuantitativos, porque una vez más faltan los datos subyacentes. Donde más progresos se han realizado en cuanto al establecimiento de objetivos ha sido, a menudo con la colaboración del UNICEF, en la esfera del desarrollo, la salud y la educación de la infancia. Es necesario ampliar esa experiencia a otras esferas a fin de determinar exactamente lo que ha de lograr cada grupo, y cuándo lograrlo. No se debe olvidar, sin embargo que los objetivos de desarrollo humano no pueden limitarse a metas cuantificables. Muchos aspectos importantes del desarrollo humano eluden la cuantificación y sólo se pueden analizar en términos cualitativos. Por ejemplo, la educación de la población depende tanto de los años de escolarización como de la naturaleza de conocimientos que se imparte.

5. *Estimar el costo de los objetivos.* Mientras que los costos de construcción de carreteras o de fábricas suelen ser objeto de todo género de estimaciones (aunque éstas no sean muy exactas), es raro que (ni si-

quiera aproximadamente) se determinen los costos de los objetivos del desarrollo humano. Esta situación origina que los gastos sociales sean vulnerables a recortes, dado que si nadie sabe lo que cuesta efectivamente, por ejemplo, la buena salud, puede resultar difícil defenderla en el presupuesto.

6. *Decidir quién hace qué.* En las estrategias nacionales hay que estudiar cuáles son las funciones más idóneas para las administraciones central, regional y local, así como para el sector privado y las ONG. Y, por encima de todo, los gobiernos deben estudiar la mejor forma de que participe el pueblo y de que éste se haga cargo de sus propias vidas y de las de sus familias y sus comunidades.

7. *Determinar quién ha de pagar.* En algunos casos, el Estado tendrá que hacer la inversión, sea en educación básica o en salud. En otros casos, se podría pedir a algunos sectores de la población que pagaran los servicios mediante tarifas por uso. O quizá convenga más centrarse en crear más oportunidades de empleo y de obtención de ingresos, que permitirían a la gente ser más independiente.

8. *Elaborar una estrategia nacional.* A fin de asegurar que todas las actividades se vinculen naturalmente entre sí, quizá convenga formular una estrategia global del país en materia de desarrollo humano acerca de todas las medidas, desde la identificación de áreas prioritarias hasta la ejecución de políticas y programas y la supervisión de los progresos realizados.

GRÁFICO 1.14

Disparidades entre estados de la India

Porcentaje del promedio nacional

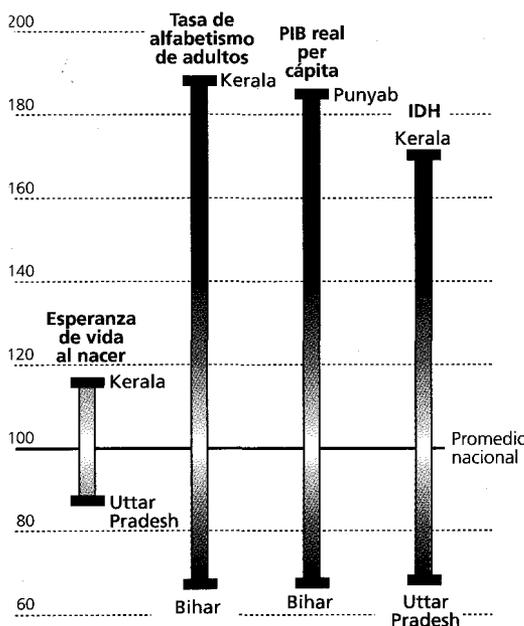
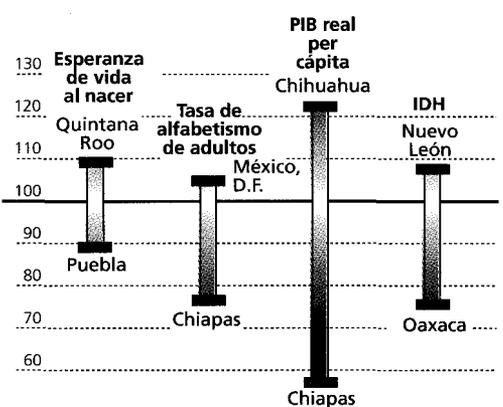


GRÁFICO 1.15

Disparidades entre estados de México

Porcentaje del promedio nacional



El alto costo de la cooperación técnica en Africa

La cooperación técnica es una forma importante de que los países en desarrollo adquieran aptitudes, aumenten su capacidad y traten de lograr un desarrollo autosostenido. Aproximadamente la cuarta parte del total de la ayuda al desarrollo destinada a Africa se ha prestado de esta forma: concretamente más de 3.000 millones de dólares al año. Pero esa cooperación técnica es acusada de ser cara y estar pasada de moda: sirve a las prioridades de los donantes, en lugar de fortalecer la capacidad nacional.

Esos programas suelen basarse en gran medida en personal expatriado. Un estudio de 10 países africanos reveló que aproximadamente el 75% de los recursos se gastaba en personal, en lugar de en equipo y en gastos operacionales. A los expertos nacionales se los utiliza relativamente poco. En Malí en 1990 los donantes emplearon, entre médicos y personal médico, a 80 personas, aunque había 100 médicos malienses cualificados que estaban desempleados.

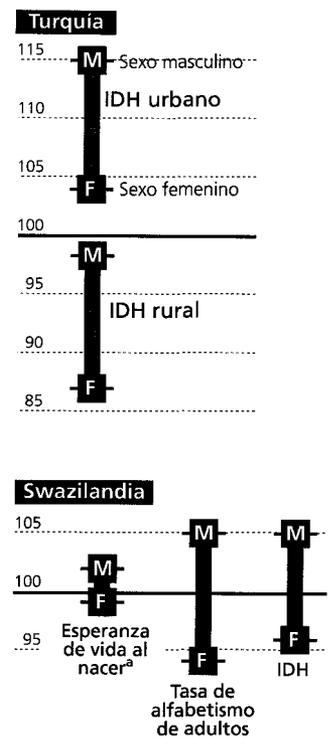
A menudo los donantes imponen expertos a unos gobiernos nacionales poco dispuestos a recibirlos y que consideran que es el precio que han de pagar por recibir la ayuda financiera. Cuando llegan los expertos, muchas veces son ellos quienes dirigen los programas y

controlan los cordones de la bolsa. Esta situación es frustrante para los gobiernos africanos y también para unos profesionales con aspiraciones pertenecientes a instituciones africanas que, al utilizar el sistema de capacitación de expertos de contraparte se encuentran "arrinconados" por un experto extranjero.

La asistencia técnica es una ayuda muy cara. Los gastos de los donantes en cooperación técnica son tan voluminosos como todo el presupuesto de la administración pública, y en Uganda lo superan varias veces. El costo de una persona-año de experto expatriado puede ser superior a todo el presupuesto operacional de un departamento. En los proyectos de asistencia de capital, la situación puede ser todavía peor.

Se están empezando a aplicar propuestas que podrían servir para mejorar la cooperación técnica. Una de ellas consiste en utilizar más expertos locales y traspasar la administración de los programas a los gobiernos receptores. Otra consiste en incluir elementos de mercado en la cooperación técnica. Si a los receptores se les diera el dinero —no vinculado a ningún "paquete" predeterminado por los donantes— probablemente adoptarían decisiones muy distintas acerca de las mejores formas de utilizarlo para el desarrollo humano.

GRAFICO 1.16
**Diferencias por sexo en
Turquía y Swazilandia**
Porcentaje del promedio nacional



^a Ajustada para tener en cuenta la diferencia biológica

9. *Atraer cooperación externa.* Casi todos los gobiernos de países en desarrollo pueden mejorar los niveles de desarrollo humano con los recursos de los que ya disponen. Pero para obtener resultados más importantes deberán contar también con la cooperación internacional: sea mediante un acceso más justo a los mercados internacionales y mediante una asistencia técnica y una ayuda financiera más eficaces (recuadro 1.4). Deben determinar áreas de interés común y prioridades comunes con los países industrializados. En los casos de Bangladesh y el Pakistán, el desarrollo humano ha sido uno de los temas que figuran en los programas de las reuniones de grupos consultivos.

10. *Establecer alianzas políticas.* El desarrollo humano se acelera cuando el público comprende las ventajas de una población más sana y mejor educada. Los gobiernos pueden contribuir a ese proceso si cooperan con aliados naturales, como

El progreso es posible —aunque no inevitable— en tres frentes

Las sociedades adelantadas más ilustradas han tardado tres siglos en alcanzar las dimensiones civiles, políticas y sociales del desarrollo humano. En el siglo XVIII se establecieron los derechos *civiles*, desde la libertad de pensamiento, palabra y religión hasta el imperio del derecho. En el siglo XIX avanzaron mucho la libertad *política* y la participación, a medida que el derecho de sufragio se iba extendiendo a más gente. En el siglo XX el Estado del bienestar transmitió el desarrollo humano a las esferas *social y económica*, al reconocer que unos niveles mínimos de educación, salud, nutrición, bienestar y seguridad son elementos básicos de una vida civilizada y del ejercicio de las facultades civiles y políticas de la ciudadanía. Esas batallas no se ganaron con facilidad ni sin resistencia. Cada avance progre-

sivo se vio seguido por contraataques y reveses reaccionarios.

A la lucha por la libertad *civil* se opusieron, tras la Revolución Francesa, quienes temían que no condujera sino a la tiranía: que la lucha por la participación política esclavizara a las masas. Ahora asistimos a uno de esos contraataques a las libertades económicas del Estado del bienestar, y en algunos frentes, a una retirada parcial. Una vez más, el argumento consiste en decir que se logra todo lo contrario del objetivo pretendido. Igual que se decía que la libertad civil llevaba a la tiranía, y la libertad política a la esclavitud, ahora se dice que la preocupación solidaria por los pobres no puede llevar más que al mantenimiento de la pobreza. Los *Informes sobre Desarrollo Humano* demuestran que el progreso humano es posible —aunque no inevitable— en los tres frentes.

médicos o profesores para promover esas ideas. También podrían orientar campañas en los medios de comunicación hacia, por ejemplo, las pequeñas empresas, a fin de alabar las virtudes de educar mejor a los hijos con objeto de que algún día puedan ayudar a dirigir empresas, o a los hombres a fin de explicar cómo toda la sociedad se beneficia cuando se les brinda a las mujeres más oportunidades. A fin de ampliar el ámbito de apoyo a las estrategias de los países en materia de desarrollo humano, a menudo conviene recabar la participación de todos los interlocutores interesados desde el primer momento: todas las entidades gu-

bernamentales interesadas, además del sector privado, las ONG y el público en general.

Esta lista de 10 medidas es meramente esquemática, y cada país decidirá su propio programa. Sin embargo, estas medidas ponen de relieve el interés de un enfoque sistemático del desarrollo humano. Recuérdese que las luchas por el progreso humano en los países industrializados han constituido un proceso permanente (recuadro 1.5). No cabe duda de que la reorientación del desarrollo hacia el pueblo, aunque viable, es un desafío muy complejo.



Participación popular

La participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas (recuadro 2.1). En algunos casos la gente puede ejercer un control completo y directo sobre esos procesos; en otros casos, el control puede ser parcial o indirecto. Lo importante es que disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación en ese sentido es un elemento esencial del desarrollo humano.

El concepto de participación no es de modo alguno nuevo. Viene formando parte del vocabulario del desarrollo desde el decenio de 1960, o incluso antes. Pero anteriormente se refería sólo a la participación del público en proyectos o programas determinados. En el presente Informe la diferencia decisiva consiste en que se considera la participación como una estrategia global del desarrollo, centrándose en el papel fundamental que debe desempeñar la gente en todas las esferas de la vida. El desarrollo humano implica ampliar sus opciones, y una mayor participación permite que la gente pueda para sí misma acceder a una gama mucho más amplia de oportunidades.

La gente puede participar a título individual o en forma de grupos. A título individual en una democracia, las personas pueden participar como votantes o incluso como activistas políticos, o en el mercado como empresarios o trabajadores. A menudo, no obstante, participan de forma más efectiva por intermedio de un grupo: como miembros, quizá, de una organización de la comunidad, o de un sindicato, o de un partido político.

De lo que no cabe duda es de que en casi todos los países la gente exige mucho

mayor acceso a las oportunidades políticas, económicas y sociales. Quizá no esperen alcanzar jamás la "plena participación", pero sí quieren avanzar constantemente en ese sentido. Después de todo, la participación es un proceso y no un hecho aislado.

Como la participación exige más influencia y más control, también exige un mayor protagonismo en términos económicos, sociales y políticos. En términos económicos, ello significa tener la capacidad para dedicarse libremente a cualquier actividad de ese tipo. En términos sociales, significa la capacidad de intervenir plenamente en todas las formas de la vida de la comunidad, con independencia de la religión, el color, el sexo o la raza. Y en términos políticos significa la libertad de elegir y cambiar el gobierno a todos los niveles, desde el palacio presidencial hasta el consejo de la aldea.

Todas esas formas de participación están íntimamente vinculadas entre sí. Si no existe una de ellas, las demás serán incompletas y menos efectivas.

RECUADRO 2.1

Lista de preguntas sobre una participación efectiva

¿Tiene el público:

- Acceso equitativo a la salud y otros aspectos del bienestar físico?
- Acceso equitativo a los conocimientos, las aptitudes, la tecnología y la información?
- Los mismos derechos humanos?

Si existen obstáculos, ¿se deben a

- El sistema jurídico
- Las normas y los procedimientos administrativos
- Las normas y los valores sociales
- La distribución del ingreso y los activos?

¿Cuál sería la cuestión prioritaria para una estrategia encaminada a promover la participación popular?

- ¿Aumentar el gasto público en las prioridades del desarrollo humano?
- ¿Desmantelar las barreras del mercado?
- ¿Mejorar la gobernación democrática?
- ¿Reforzar los elementos de una sociedad civil, como las organizaciones populares, las ONG y una prensa libre?

La participación en la vida económica proporciona a la gente una base de autorrespeto y de dignidad social.

Toda propuesta de aumentar la participación de la gente debe pasar, pues, por la prueba de la capacidad de protagonismo: ¿aumenta o disminuye la capacidad de la gente para controlar sus vidas? Esa prueba se aplica a todas las instituciones que organizan o afectan a las vidas humanas: mercados, gobiernos u organizaciones de la comunidad. Cada una de ellas debe contribuir al progreso de la causa del pueblo.

La participación, desde la perspectiva del desarrollo humano, es al mismo tiempo un medio y un fin. El desarrollo humano hace hincapié en la necesidad de invertir en las capacidades humanas y después asegurar que esas capacidades se utilicen en beneficio de todos. En ello corresponde una importante función a la mayor participación: ayuda a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas y, por ende, constituye un *medio* de elevar los niveles de desarrollo social y económico. Pero el desarrollo humano también se ocupa de la satisfacción personal. De forma que la participación activa, que permite a la gente realizar todo su potencial y aportar su mayor contribución a la sociedad también es un *fin* en sí mismo.

Formas de participación

Como la participación puede producirse en las esferas económica, social y política, cada persona participa necesariamente de muchas formas y a muchos niveles. En la vida económica, como productora o como consumidora, como empresaria y como empleada. En la vida social como miembro de una familia o de una organización de la comunidad o de un grupo étnico. Y en la vida política como votante, o como miembro de un partido político, o quizá, de un grupo de presión. Todos esos papeles se traslapan e interactúan y forman pautas de participación que se interrelacionan y a veces se refuerzan mutuamente.

• *Participación de los hogares.* Son casi siempre las mujeres quienes crían a los hijos y llevan a casa la comida y el agua, además de asegurar una atención de salud suficiente para la familia. Y a fin de desempe-

ñar esas responsabilidades también trabajan fuera del hogar, a menudo en el sector informal.

Esa contribución de las mujeres a la sociedad sigue sin estar reconocida en las estadísticas económicas y no atribuye a las mujeres una capacidad igual en cuanto a la adopción de decisiones en el hogar. Una encuesta realizada en Uganda llegó a la conclusión de que sólo en una pequeña minoría de los hogares se compartía la administración de los ingresos. En casi todos los casos el marido no entregaba a la mujer más que una pequeña proporción de "dinero para la casa".

En los casos en que las mujeres sí controlan los recursos del hogar, por lo general los utilizan mucho mejor. En Malasia, por ejemplo, un estudio monográfico sobre los trabajadores del caucho indicó en sus conclusiones que casi todos los ingresos obtenidos por las mujeres se destinaban a satisfacer las necesidades del hogar, mientras que los hombres tendían a consagrar sumas equivalentes al 40% de los ingresos del hogar a sus propias necesidades personales, como el tabaco. Casi todas las sociedades todavía distan mucho de considerar las tareas domésticas como una responsabilidad compartida entre hombres y mujeres.

El ejemplo más flagrante de la discriminación por motivo de sexo en el seno del hogar lo revelan las tasas de supervivencia de los hijos. En Bangladesh casi un 15% más de niñas que de niños mueren en los primeros años de vida. Y entre los menores de 5 años la tasa de mortalidad de las niñas es mucho más elevada que la de los niños en muchos países: el 5% en Nepal, el 4% en la India y el Pakistán y el 2% en Bhután, cuando desde el punto de vista biológico, deberían sobrevivir más niñas que niños.

• *Participación económica.* Casi toda la gente dedica una gran parte de sus vidas a actividades económicas. En la esfera económica donde la gente tiene una oportunidad única de utilizar sus capacidades y obtener un ingreso remunerador, lo cual a su vez le permite, al aumentar su capacidad adquisitiva, ampliar su gama de opciones. La participación en la vida económica también proporciona a la gente una base de autorrespeto y de dignidad social, atributos que

forman parte integrante de la participación en todas las dimensiones de la vida.

La índole de la participación económica puede variar mucho, desde formas absolutamente rutinarias hasta actividades económicas creativas, productivas o independientes. Las sociedades también varían mucho en cuanto al valor que atribuyen a las formas de trabajo, desde la identificación del trabajo manual con la servidumbre hasta un respeto por el trabajo manual en las sociedades más igualitarias. Y existe una estrecha relación entre esa gama de actitudes sociales y el carácter del ambiente del trabajo en sí, que puede ser más o menos participativo. Pero un entorno democrático es el único en el que las personas pueden lograr una satisfacción plena de su trabajo y la percepción de que están realizando una aportación valiosa al desarrollo.

- *Participación social y cultural.* Todas las personas y todas las comunidades tienen el derecho de participar en su propia cultura en la forma que deseen: sea mediante el idioma, las costumbres rituales, el arte o la música, la danza o la literatura o la narrativa, o cualquiera de las múltiples formas mediante las cuales se expresan los seres humanos de todo el mundo.

A escala mundial se ha producido sin embargo una tendencia hacia la homogeneización. En el mundo existen hoy aproximadamente 4.000 idiomas, pero en los dos últimos siglos se han perdido miles de idiomas. En el siglo XIX había en Sudamérica 1.000 idiomas indios: en la actualidad existen menos de 200. Y también la forma de vestir se ha ido haciendo más uniforme, pues casi todos los atavíos tradicionales están siendo sustituidos constantemente por un número mucho más reducido de estilos internacionalizados.

Incluso la forma misma de expresión puede verse amenazada. Las que corren especial riesgo son las culturas orales, dado que actualmente se tiende a hacer menos hincapié en la memoria y más en la alfabetización y la reproducción mecánica, al sustituir la palabra hablada por libros. Esta tendencia significa, por ejemplo, que una gran parte de la sabiduría tradicional en cuanto a salud y medicina, que nunca se escribió, ya se ha perdido.

Análogamente, muchas comunidades se han transmitido de generación en generación oficios complejos como el tejido o la talla, actividades que constantemente están siendo marginadas por la producción industrial masiva.

Esos cambios son habitualmente aceptados, y a menudo celebrados, como representativos del "progreso". Hasta ahora, ante la amenaza de que determinados idiomas y determinados oficios puedan desaparecer totalmente, no se ha empezado a preocupar el mundo por la riquísima información humana valiosa que podría perderse.

Las culturas necesitan ser objeto de respeto y afirmarse constantemente, pues de lo contrario mueren. De ahí la determinación de muchos grupos, en especial pueblos indígenas, de participar activamente a fin de mantener y reafirmar su identidad. Se trata de una forma de participación cultural a la que tienen derecho y que es beneficiosa para el mundo entero.

Pero si se aspira a que esos valiosos elementos de la experiencia humana sobrevivan, entonces tienen que colaborar todos los grupos sociales, entre ellos las organizaciones populares, las ONG y los gobiernos. Los bienes culturales deben estar a disposición de todos a precios razonables y no sólo destinados a los ricos o a los turistas. Varios estudios de la UNESCO han revelado la importancia decisiva de descentralizar las instituciones culturales a fin de asegurar que ofrezcan fácil acceso al nivel local. Y si bien a menudo las nuevas tecnologías pueden ir en menoscabo de las culturas locales, si se utilizan de forma creativa también pueden ponerlas a disposición de públicos mucho más amplios.

- *Participación política.* En los últimos años la gente ha venido luchando, tanto a nivel individual como colectivo, por intervenir más activamente en la vida nacional. En muchos casos, la oposición a los regímenes ha exigido un gran valor, como ocurrió por ejemplo con quienes se opusieron a los regímenes de la Argentina, de Filipinas o de Sudáfrica, así como en Europa oriental y en la ex Unión Soviética. En otros casos, como ha ocurrido en Zambia, los propios gobernantes han reconocido que a la larga sería

La participación política no consiste sólo en emitir votos. Es una forma de vida

contraproducente seguir sofocando la expresión política y la iniciativa populares. Y las presiones internacionales también han reforzado las fuerzas nacionales en pro del cambio político a medida que las ideas acerca de los derechos humanos y la democracia se han ido difundiendo por todo el planeta.

El logro de una democracia significativa y duradera dista mucho de ser sencillo. Puede abarcar varios aspectos: garantía de los derechos humanos, incluidas las libertades de expresión y de asociación; imperio del derecho; elecciones libres, imparciales y plenamente impugnables a intervalos periódicos; un sistema multipartidista; una transición ordenada de un gobierno a otro, y unos representantes elegidos plenamente responsables ante los votantes.

La democracia exige un sistema político efectivo y abierto, no sólo en el seno de los gobiernos, sino también en el de los partidos políticos, de forma que el pueblo tenga una opción real al designar a los candidatos a las elecciones. Y si se aspira a que los gobiernos estén exentos de las influencias excesivas de los intereses creados, la democracia también exige instituciones fuertes (como una prensa libre) y una diversidad de organizaciones no gubernamentales (como los grupos de defensa del medio ambiente que han tenido tanta repercusión en muchos países en los últimos años).

La democracia no es algo que se pueda lograr de un día para el otro. Igual que el crecimiento económico significa poco salvo que se refleje en una mejora de las vidas humanas, también la democracia puede constituir un ritual vacío de elecciones periódicas, salvo que el pueblo participe, plena y entusiastamente, en todas las instituciones de una sociedad civil. Las elecciones constituyen una condición necesaria, pero desde luego no suficiente, para la democracia. La participación política no consiste sólo en emitir votos. Es una forma de vida.

Nuevas aperturas

Pese a una serie de conflictos violentos, parece que el mundo está pasando efectivamente por un período de cambio positivo. Parece que aumenta la participación en to-

dos los aspectos, sobre todo en los antiguos países socialistas y en el mundo en desarrollo.

- *La democracia.* Se ha extendido a muchas partes del mundo durante el último decenio. Casi dos terceras partes de la humanidad viven hoy día en países que están avanzando hacia formas democráticas de gobierno o ya disfrutaban de ellas.

- *La transición a las economías de mercado.* También va adquiriendo impulso en todo el mundo a medida que los gobiernos desmantelan los controles estatales y abren nuevos cauces a la participación y a la actividad empresarial. Casi todos los antiguos países socialistas ya se han comprometido con estrategias que se basan más en el mercado. Y muchos países en desarrollo están liberalizando sus economías: eliminando normativas restrictivas, aportando una transparencia mucho mayor en los negocios y ofreciendo a los empresarios más oportunidades para participar en la actividad económica.

- *La privatización.* Está creando muchos cauces nuevos para la participación en las economías de muchos países. Desde 1980 se han privatizado aproximadamente 7.000 empresas estatales, de las cuales aproximadamente 1.400 corresponden a países en desarrollo.

- *La revolución en la información.* Introduce información sobre los acontecimientos mundiales en las casas de todos. En la actualidad, gracias a la radio y la televisión, la gente tiene una sensación mucho mayor de participar en los acontecimientos internacionales a medida que éstos ocurren. Y además tiene muchas formas diferentes de comunicación dentro de sus propios países, no sólo mediante la radio y la televisión, sino también por conducto de medios más recientes, desde las máquinas de fax a las videocassettes, que son mucho menos vulnerables a la censura, con lo cual a los gobiernos les resulta mucho más difícil monopolizar la corriente de la información.

- *Organizaciones no gubernamentales.* Han aumentado mucho en los últimos años. En 1990 se calculaba que había 50.000 organizaciones no gubernamentales (ONG) en los países en desarrollo, que trabajaban en muchas áreas diversas, desde la atención de sa-

lud hasta la educación no académica. Y también han adquirido un papel muy importante de promoción de cuestiones como las de la mujer, los derechos humanos y el medio ambiente.

Esos cambios han sido rápidos y complejos y adoptado orientaciones distintas según los países. En algunos casos el impulso provino del propio gobierno. En otros, ha sido resultado de una rebelión popular. Y los resultados han sido tan diversos como los acontecimientos. Algunos países han logrado reforzar las instituciones democráticas y disfrutado de mejoras constantes de la eficiencia. Otros han sufrido crisis económicas, caos social, disturbios étnicos e incluso guerras civiles.

Los grupos excluidos

Pese a la acumulación de fuerzas que propugnan una mayor participación, algunos grupos siguen estando excluidos de los beneficios del desarrollo: los sectores más pobres de la sociedad, los habitantes de las zonas rurales, muchas minorías religiosas y étnicas y, en casi todos los países, las mujeres. Además, quedan excluidos los millones de personas, en especial niños, cuyas muertes prevenibles y prematuras les acortan sus vidas.

Muchos de esos grupos se traslapan forzosamente, pero conviene identificar algunos de ellos concretamente.

- *Los más pobres* se enfrentan con que su misma pobreza constituye un obstáculo enorme al acceso a muchos aspectos de la vida social, económica y política. En muchos países en desarrollo las disparidades de ingresos son enormes. En Indonesia, por ejemplo, el 20% más pobre de la población recibe sólo el 8,8% del ingreso nacional; en Sri Lanka recibe el 4,8%. Y en muchos casos, las disparidades entre los pobres y los ricos van en aumento: en Chile, entre 1970 y 1988 el ingreso real del 20% más pobre disminuyó en un 3%, mientras que el del 20% más rico aumentó en un 10%. Los mercados, que en teoría están abiertos a todos, en la práctica excluyen a las personas cuya pobreza hace que aparezcan como poco dignos de crédito. En Bangladesh, por ejemplo, los campesinos sin tierras constituyen aproximadamente la mitad de

los hogares rurales, pero reciben sólo el 17% del crédito institucional.

La pobreza incide sobre todo en los niños y niega el bienestar a las futuras generaciones. Las tasas de mortalidad infantil en los países menos adelantados todavía son de 114 por 1.000 nacidos vivos, y todos los años casi 13 millones de niños mueren antes de cumplir los 5 años. La pandemia del VIH/SIDA no sólo contribuirá a una mayor mortalidad infantil, sino también aumentará el número de huérfanos, y en consecuencia la pobreza entre los niños.

Además, los niños que sobreviven se ven privados de la oportunidad de participar plenamente en el desarrollo de sus países. Unos 200 millones de los niños vivos hoy día ven aniquiladas sus posibilidades de crecimiento debido a la malnutrición. Y bastante más de 300 millones de niños que deberían estar en escuelas primarias o se-

Los mercados excluyen a las personas cuya pobreza hace que aparezcan como poco dignos de crédito

RECUADRO 2.2

Los niños de la calle

Son millones los niños que viven en los barrios de tugurios o en las calles de las ciudades del Tercer Mundo, y ese número va en aumento a diario a medida que la pobreza en las zonas rurales hace que la gente se vaya a las ciudades empujada por la esperanza de mejorar de vida. Hace 30 años la población del Brasil, por ejemplo, era rural en un 55%, y ahora es urbana en un 75%. Se cree que aproximadamente las tres cuartas partes de los niños de la calle del Brasil son inmigrantes.

Muchos niños de la calle tienen casas y padres, pero no pueden visitarlos más que raras veces, pues están obligados a ganarse la vida en las calles y huyen de la sordidez de la vida en una o dos habitaciones atestadas de gente en los barrios de tugurios. En Manila, hay tres millones de personas que viven en barrios de tugurios, y aproximadamente la mitad de ellas son niños. Menos de una cuarta parte de las familias disponen de agua en la casa y dos terceras partes no tienen instalaciones sanitarias en absoluto. Manila tiene aproximadamente 75.000 niños de la calle.

Es probable que la India sea el país en que hay más niños de la calle. Tanto Nueva Delhi como Bombay y

Calcuta tienen aproximadamente 100.000 niños de la calle, y Bangalore unos 45.000. Tanto allí como en otros países han de trabajar para sobrevivir: recogiendo trapos, limpiando zapatos, vendiendo periódicos, rebuscando en los basureros. Muchos también se dedican a la delincuencia. En la India la tasa de delincuencia entre los menores es de 3,1 por 1.000 personas.

Los niños de la calle también constituyen un problema cada vez mayor en Africa. También en ese continente la migración desde el campo está haciendo crecer los barrios de tugurios urbanos. En Nairobi, Mathare Valley es la mayor comunidad de barrios de tugurios de Kenya, con unos 200.000 habitantes; la mayoría son inmigrantes y una gran proporción son niños. Hace cuatro años había en Nairobi unos 16.000 niños de la calle; hoy día se cree que ascienden a 25.000.

Los niños de la calle son uno de los indicios más evidentes de la privación urbana. Los niños hambrientos, enfermos y a menudo sin hogar, con escasas oportunidades de recibir una educación básica, constituyen un recordatorio impactante del potencial humano que el mundo está despilfarrando.

cundarias no tienen educación, sea porque necesitan trabajar o porque no hay escuelas o éstas son demasiado caras. Muchos de ellos pasan sus días trabajando en el campo o en las calles (recuadro 2.2).

RECUADRO 2.3

La mujer: la mayoría no participante

Las mujeres, una mayoría de la población mundial, no reciben sino una pequeña proporción de las oportunidades que brinda el desarrollo. A menudo están excluidas de la educación o de los mejores empleos, de los sistemas políticos o de una atención de salud adecuada.

- **Alfabetización.** Las mujeres tienen muchas menos probabilidades que los hombres de alfabetizarse. En Asia meridional las tasas de alfabetización entre las mujeres son sólo la mitad, aproximadamente, de las de los hombres. Y en muchos países la situación es todavía peor: en Nepal, el 35%; en Sierra Leona, el 37%; en el Sudán, el 27%, y en el Afganistán, el 32%. Las mujeres representan dos terceras partes de los analfabetos del mundo.

- **Educación superior.** Las mujeres de los países en desarrollo van muy a la zaga de los hombres a este respecto. En el África subsahariana sus tasas de matrícula en la educación terciaria son sólo una tercera parte de las de los hombres. Incluso en los países industrializados las mujeres están muy poco representadas en los estudios científicos y técnicos; en España, la relación de mujeres a hombres estudiantes en esos niveles es del 28%; en Austria, del 25%, y en el Canadá del 29%.

- **Empleo.** En los países en desarrollo las mujeres tienen muchas menos oportunidades de empleo: por término medio las tasas de participación de las mujeres en el empleo son sólo el 50% de las de los hombres (en Asia meridional el 29%, y en los Estados árabes sólo el 16%). Incluso cuando hallan trabajo, las mujeres tienden a cobrar mucho menos: en la República de Corea, los salarios de las mujeres equivalen a sólo el 47% de los de los hombres. La discriminación salarial también es característica de los países desarrollados: por ejemplo, en el Japón las mujeres sólo perciben el 51% de los salarios de los que perciben los hombres.

Naturalmente, las mujeres que no

tienen un empleo remunerado distan mucho de estar ociosas. De hecho tienden a trabajar muchas más horas que los hombres: el problema es que el trabajo que realizan, en tareas domésticas y el cuidado de los hijos y los ancianos, no obtiene el reconocimiento que merece en las cuentas nacionales.

- **Empleo por cuenta propia.** Las oportunidades de las mujeres de trabajar por cuenta propia pueden verse limitadas de diversas formas. En algunos países todavía no se les permite ser propietarias ni avalar préstamos bancarios, ni siquiera conducir.

- **Política.** En algunos países sigue sin concederse el voto a la mujer. Y en casi todas partes las mujeres están subrepresentadas en el gobierno: en 1980 representaban poco más del 10% de los parlamentarios del mundo y menos del 4% de los gabinetes ministeriales nacionales. En 1993, sólo seis países tenían gobiernos encabezados por mujeres.

- **Salud.** Por término medio, las mujeres tienden a vivir más que los hombres. Pero en algunos países de Asia y el norte de África la discriminación contra la mujer —manifestada en la forma de una menor atención a su salud o a su nutrición— es tal que tienen una esperanza de vida menor. De hecho, si se comparan las poblaciones que deberían estar vivas, conforme a las pautas mundiales de mortalidad, parece que 100 millones de mujeres de Asia han "desaparecido".

Uno de los mayores riesgos para la salud de las mujeres de los países pobres es el parto. Las tasas de mortalidad materna en el mundo en desarrollo son más de 15 veces superiores a las de los países industrializados.

- **Estadísticas nacionales.** Las mujeres resultan a menudo invisibles en las estadísticas. Si en las cuentas nacionales se registraran como actividad productiva las tareas domésticas no remuneradas que realizan las mujeres, entonces la producción mundial aumentaría entre un 20 y un 30%.

La pobreza también puede resultar muy dura para los ancianos. En los antiguos países socialistas los jubilados figuran entre quienes más sufren debido al proceso de reforma en curso.

Para millones de personas de todo el mundo, la lucha diaria por la supervivencia absorbe tanto tiempo y energía que aunque vivan en países democráticos la participación política auténtica es, a todos los efectos prácticos, un lujo.

- **Las mujeres** constituyen el grupo excluido más numeroso del mundo (recuadro 2.3). Aunque representan la mitad de la población adulta y a menudo contribuyen mucho más, en casa y fuera de ella, que su proporción en la sociedad, suelen estar excluidas de los puestos dirigentes. Son sólo algo más del 10% de los representantes parlamentarios del mundo, e invariablemente menos del 4% de los ministros del gobierno u otros cargos con autoridad ejecutiva.

En muchos países industrializados el índice de desarrollo humano de la mujer es sólo el 80% del correspondiente a los hombres. Las mujeres participan de modo insuficiente en el empleo, y en algunos países industrializados, los ingresos de las mujeres son menos de la mitad que los de los hombres (recuadro 2.4).

Muchos países en desarrollo excluyen a las mujeres tanto de la participación política como del trabajo productivo, sea por tradición en virtud de leyes discriminatorias o mediante la privación de la enseñanza. En los países respecto de los cuales existen datos pertinentes, el índice de desarrollo humano de la mujer es sólo el 60% del de los hombres. De hecho, desde hace decenios la vida ha cambiado muy poco para los 500 millones de mujeres rurales del mundo en desarrollo.

- **Las minorías y los grupos indígenas** a menudo tienen dificultades para participar plenamente en sociedades que actúan siempre en beneficio de los grupos dominantes. A veces la discriminación está consagrada en el marco jurídico, que niega a los grupos minoritarios la igualdad de acceso a la educación, a las oportunidades de empleo o a la representación política. Pero en general, la exclusión es más bien cuestión de práctica cotidiana que de política oficial. En los

La mujer en el Japón

El Japón tiene uno de los niveles más altos del mundo de desarrollo humano, pero todavía persisten claras desigualdades de logros entre hombres y mujeres. El índice de desarrollo humano de 1993 sitúa al Japón en el primer puesto. Pero cuando se ajusta el IDH por disparidad por sexo, el Japón desciende al puesto 17. Veamos por qué:

En la educación la proporción total de mujeres matriculadas en el nivel terciario es sólo de dos tercios de la de los hombres.

Análogamente, en el empleo las mujeres están en condiciones considerablemente inferiores. El promedio de ingresos de las mujeres es sólo el 51% del de los hombres, y las mujeres están en gran medida excluidas de los puestos en los que se adoptan decisiones: sólo ocupan el 7% de los puestos de administración y gestión.

Su representación es todavía menor en el plano político. Las mujeres no obtuvieron el derecho de votar y ser elegidas al parlamento hasta después de la segunda guerra mundial. Pero todavía hoy sólo el 2% de los escaños en el parlamento corresponden a mujeres, y a nivel ministerial no hay mujeres en absoluto (frente al promedio del 9% en los países industrializados y del

13% en los demás países de Asia). Sin embargo, una o dos mujeres han alcanzado cargos políticos importantes y varias mujeres figuraron entre los fundadores del Partido Socialdemócrata.

En cuanto a derechos legales en general, el carácter patrilineal de la sociedad japonesa no está cambiando sino gradualmente para brindar a las mujeres un reconocimiento y una independencia mayores. Hasta 1980 no aumentaron los derechos de las mujeres japonesas a la herencia de un tercio a la mitad de las propiedades de sus maridos difuntos (el resto pasa a los hijos). Y en otros aspectos la ley sigue sin ser neutral en cuanto al sexo. Así, la edad legal de matrimonio es de 18 años para los hombres, pero de 16 para las mujeres. Y después de un divorcio un hombre puede volverse a casar inmediatamente, pero una mujer ha de esperar seis meses.

Ahora existen en el Japón varias organizaciones políticas y no gubernamentales que propugnan el cambio. Por ejemplo, la Liga de Mujeres Votantes, está haciendo presión en pro de que se introduzca una corrección en la disparidad de la distribución de los escaños en el parlamento y de una mayor participación de las mujeres en la formulación de políticas.

Estados Unidos, donde todo el mundo ha sido "creado libre e igual", existe una diferencia clara entre la población blanca y la negra. Como ya se indicó en el capítulo 1, si los Estados Unidos se dividieran en dos "países" entonces el que no tuviera más que habitantes blancos ocuparía el primer lugar en el índice de desarrollo humano, mientras que el habitado sólo por negros ocuparía el puesto 31 (recuadro 2.5). En Guatemala la población india tiene una tasa de mortalidad infantil superior en un 20% a la del resto de la población. Y en Sudáfrica, los negros constituyen una mayoría marginada (recuadro 2.6).

Una forma extrema de discriminación y exclusión es la que se realiza mediante la violencia. Desde la segunda guerra mundial se ha perseguido o asesinado colectivamente a aproximadamente 40 grupos étnicos de todo el mundo, con el resultado de millones de muertes.

- *Los habitantes de zonas rurales* tienen una participación muy limitada en la vida económica y social en el mundo en desarrollo. En muchos países el ingreso rural per cápita es aproximadamente la mitad del correspondiente a las ciudades y los pueblos. Y los habitantes de zonas rurales tienen mucho menos acceso a los servicios públicos. Pese a representar aproximadamente las dos terceras partes de la población, por término medio reciben menos de una cuarta parte de los servicios de educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento. En Etiopía el 87% de la población vive en zonas rurales, pero sólo el 11% tiene acceso a agua potable, frente al 70% de la población urbana. En Bangladesh el 84% de la población es rural, pero sólo un 4% tiene acceso a servicios de saneamiento, frente al 40% de la población urbana. Y en la India la asistencia a la escuela de los niños entre los 5 y los 14 años de edad es mucho más baja en las zonas rurales: el 55% en el caso de los muchachos y el 35% en el de las muchachas (frente al 74% y el 52%, respectivamente, en las zonas urbanas).

El sesgo favorable a las zonas urbanas constituye un rasgo predominante en casi todas partes. Pero incluso cuando los parlamentos de algunos países en desarrollo están dominados por élites rurales, ello no

significa que esas élites actúen en pro de la gente del campo. Casi siempre se trata de terratenientes absentistas que viven en las ciudades y tienen poco interés personal por los servicios públicos en las zonas rurales: pueden asegurar su propio acceso a la electricidad o al agua mediante generadores o pozos privados, y envían a sus hijos a educarse en el extranjero. Entretanto, la gente rural de los países en desarrollo sigue constituyendo una minoría marginada y que sufre privaciones.

- *Los discapacitados* constituyen por lo menos el 10% de la población mundial. Son todos los que han sufrido lesiones, traumas o enfermedades que a largo plazo originan alteraciones físicas o mentales.

La discapacidad existe tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, pero las causas tienden a ser di-

Un país, dos naciones

En casi todos los países hay uno o más grupos étnicos cuyo nivel de desarrollo humano es muy inferior al promedio nacional. Uno de los casos más claros y mejor documentados es el de los negros de los Estados Unidos.

Su desventaja se inicia en el momento de nacer. La tasa de mortalidad infantil de los blancos es de 8 por 1.000 nacidos vivos, pero entre los negros de 19. Y los niños negros tienen muchas más probabilidades que los blancos de crecer en hogares monoparentales: en 1990, el 19% de los niños blancos crecían en hogares monoparentales, pero la cifra correspondiente a los niños negros era del 54%.

Los niños de las familias negras también tienen más probabilidades de crecer en la pobreza. El PIB real per cápita de los blancos en 1990 era de aproximadamente 22.000 dólares, pero en el caso de los negros era de unos 17.000 dólares.

Como dice gráficamente Andrew Hacker, autor de *Two Nations* (1992):

Las estadísticas son desalentadoras. Casi dos tercios de los niños negros nacen hoy día fuera del matrimonio, y más de la mitad de las familias negras están encabezadas por mujeres. La ma-

yoría de los niños negros viven sólo con sus madres, y en más de la mitad de esos hogares, la madre nunca ha estado casada. Conforme a las cifras más recientes, más de la mitad de las mujeres negras solteras ya han tenido hijos, y entre las mujeres entre los 30 y los 40 años, menos de la mitad mantienen sus matrimonios intactos. Esas cifras son de tres a cinco veces superiores a las correspondientes a los hogares blancos y muy superiores a las registradas respecto de los estadounidenses negros hace una generación ... Los estadounidenses negros son estadounidenses, pero subsisten como extranjeros en el único país que conocen. Otros grupos pueden quedar fuera de la corriente principal —por ejemplo, algunas sectas religiosas—, pero lo hacen voluntariamente. En cambio, los negros han de soportar una segregación que distan mucho de haber elegido libremente. De forma que es posible considerar a los Estados Unidos como dos naciones separadas.

De hecho, si los Estados Unidos se dividieran en dos "países", el que estuviera habitado por blancos ocuparía el primer puesto del mundo, según el índice de desarrollo humano, mientras que el habitado sólo por negros ocuparía sólo el lugar número 31.

Los negros de Sudáfrica siguen siendo un pueblo aparte

Oficialmente, en Sudáfrica se ha abolido el *apartheid*. Pero los negros del país siguen viviendo en un mundo aparte.

- **Activos.** El 5% más rico de la población, que es fundamentalmente blanco, posee el 88% de toda la propiedad privada.
- **Pobreza.** La mitad de la población, sobre todo negra, vive por debajo del umbral de la pobreza.
- **Infancia.** Muchos niños negros pobres sufren raquitismo debido a la malnutrición: el 40% de los niños del campo y el 15% de los niños de las ciudades.

- **Alfabetismo.** Una tercera parte de la población negra de más de 15 años (tres millones de personas) es analfabeta.
- **Educación.** Las tres cuartas partes de los profesores negros no están cualificados, o están subcualificados, para su trabajo. Así, el sistema de educación perpetúa un círculo vicioso de privación y discriminación.

Para los negros sudafricanos, el logro de plenos derechos políticos sería un paso vital hacia una mayor participación. Pero la eliminación total del *apartheid* será una tarea difícil y compleja para los próximos años.

ferentes: en los países industrializados las principales causas son las enfermedades degenerativas relacionadas con el envejecimiento, mientras que en el mundo en desarrollo es más probable que las causas sean las enfermedades, la malnutrición y la guerra. De los 8,5 millones de habitantes de Camboya, 150.000 se han visto discapacitados por explosiones de minas.

La discapacidad, incluso en los países industrializados, guarda estrecha relación con la pobreza. Por ejemplo, en los Estados Unidos los negros y los amerindios tienen el doble de probabilidades de sufrir discapacidades que los blancos. Y los hijos de familias pobres tienen un 13% más de probabilidades de sufrir retrasos mentales que los de las familias de ingresos medianos y altos.

En los países en desarrollo la discapacidad es más frecuente en las zonas rurales que en las urbanas, y entre los pobres. En Bangladesh, los que tienen más probabilidades de sufrir discapacidades son los jornaleros sin tierras.

Los discapacitados se enfrentan con muchos obstáculos a la participación. Tienen, por ejemplo, a tener menos acceso a la educación: en 1981, en Hong Kong, más del 25% de la población discapacitada entre los 15 y los 24 años de edad no estaba escolarizada. Y también tienen más probabilidades de estar desempleados: en 1980, en el Japón, cuando el 62% de la población estaba empleado, sólo lo estaba el 32% de los discapacitados.

Algunos países han adoptado medidas para dar más oportunidades a los discapacitados. Así, Alemania tiene un cupo del 6% para los discapacitados, tanto en el empleo público como en la empresa privada. Y los Estados Unidos tienen una legislación muy amplia en la materia: la *Americans with Disabilities Act* (Ley sobre estadounidenses discapacitados), de 1992, establece un gran número de normas que deben cumplirse en la vida laboral.

Los discapacitados del mundo en desarrollo tropiezan con problemas mucho más esenciales. Por ejemplo, en 1982, se calculaba que el 10% de la población de Zimbabue estaba discapacitada, pero sólo el 2% tenía acceso a algún tipo de servicios de rehabilitación. Para la mayor parte de

los discapacitados del mundo, la plena participación sigue siendo un objetivo muy remoto.

• *Las naciones pobres* no pueden participar en igualdad de condiciones en los mercados internacionales ni brindar oportunidades de mercado a sus propios habitantes. La pobreza constituye un obstáculo enorme a la participación, sea en el interior de cada nación o entre naciones. La misma pobreza de las naciones pobres les cierra el crédito internacional, y las barreras a los movimientos tanto de mercaderías como de personas reducen sus ingresos potenciales. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 1992* se calculaba que a las naciones pobres se les niegan al año 500.000 millones de dólares en oportunidades de mercado: aproximadamente 10 veces más que la corriente anual de ayuda externa que reciben. El 20% más pobre de la población mundial recibe en la actualidad sólo el 0,2% del crédito mercantil mundial, el 0,9% del comercio mundial y sólo el 1,3% del ingreso mundial (cuadro 2.1).

Sería miope suponer que las exigencias cada vez mayores de un aumento de la participación se van a detener en las fronteras nacionales. Millones de trabajadores de los países en desarrollo ya han votado con los pies y emigrado, tanto legal como ilegalmente, a países industrializados y a países en desarrollo vecinos. Y el proceso no ha hecho más que empezar. Si no se puede lograr que más personas empiecen a participar en las oportunidades económicas mundiales, el siglo XXI puede presenciar unas migraciones sin precedentes por encima de las fronteras internacionales.

El aumento de la participación a nivel mundial exigirá un reajuste radical del orden internacional, y en particular un desmantelamiento de las trabas al comercio internacional y un sistema mucho más democrático de gobernación mundial.

CUADRO 2.1

Participación del 20% más pobre de la población mundial en las oportunidades mundiales (% de la actividad económica mundial)

	1960-70	1990
PNB mundial	2,3	1,3
Comercio mundial	1,3	0,9
Inversión interna mundial	3,5	1,1
Ahorro interno mundial	3,5	0,9
Crédito comercial mundial	0,3	0,2

Si se suman éstos y otros grupos excluidos, parece probable que menos del 10% de la población mundial puede participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural. Para la inmensa mayoría, el logro de una participación auténtica exigirá una lucha larga y persistente.

Obstáculos

La participación es una planta que no crece fácilmente en el medio humano. Unos intereses creados muy poderosos, impulsados por la codicia personal, erigen múltiples obstáculos a fin de bloquear las vías de acceso popular al poder político y económico. Entre esos obstáculos figuran los siguientes:

- *Los sistemas jurídicos.* A menudo las leyes son arbitrarias y caprichosas y favorecen a quienes tienen influencia política o poderío económico. En demasiados países la legislación no se corresponde con los ideales de transparencia, responsabilidad, imparcialidad e igualdad ante la ley. Por ejemplo, las leyes de algunos países excluyen la participación de la mujer o de minorías religiosas o étnicas, o niegan determinados derechos a los trabajadores.

- *Limitaciones burocráticas.* Muchos países en desarrollo han maniatado a sus pueblos con innumerables reglamentaciones y controles que exigen todo género de licencias y permisos incluso para la iniciativa empresarial más modesta. Afortunadamente, muchos gobiernos han empezado a desmantelar los controles más asfixiantes y están abriendo nuevos cauces a la actividad empresarial.

- *Normas sociales.* Incluso cuando cambian las leyes, persisten muchos valores y prejuicios arcaicos, sea contra las mujeres o contra diferentes tribus, castas o grupos religiosos, que a menudo están muy arraigados en el idioma y el comportamiento cotidianos. Las leyes pueden promover la igualdad, pero por lo general es el grupo discriminado el que tiene que combatir los prejuicios. Así, por ejemplo, incluso cuando las trabajadoras demuestran que lo hacen mejor que los hombres, no son objeto de un trato igual.

- *Distribución desigual de los activos.* En

La participación es una planta que no crece fácilmente en el medio humano

El cambio de la ecuación del poder exige la organización de una fuerza de contrapeso

los países en desarrollo uno de los activos más importantes es la tierra. Una gran proporción de la población lucha por ganarse la vida en la agricultura. Pero a menudo sus esfuerzos se ven frustrados por la prepotencia de unas élites feudales que ejercen un control abrumador sobre la tierra. En casi todos los países latinoamericanos los sistemas de tenencia de la tierra están notoriamente sesgados en beneficio de los ricos (cuadro 2.2). La desigualdad se expresa convencionalmente por el "coeficiente Gini" que varía entre cero (activos iguales para todos) y 1 (una sola persona lo posee todo). En casi todos los países latinoamericanos el coeficiente Gini de distribución de la tierra es de alrededor 0,8: en Panamá, 0,84; en el Brasil, 0,86, y en el Paraguay, 0,94.

La desigual distribución de la tierra no se limita en absoluto a América Latina. En Egipto, por ejemplo, el 20% más rico de

los terratenientes sigue controlando el 70% de las tierras agrícolas. Y en Bangladesh los pequeños agricultores (que poseen menos de una hectárea) representan el 70% de las explotaciones, pero sólo poseen el 29% de la superficie agrícola.

En esos países nunca puede existir una auténtica participación en las zonas rurales si no se llevan a cabo reformas agrarias de gran alcance, además de suministrar servicios de extensión, capacitación y crédito para los pequeños agricultores que puedan contribuir a que sean productivos y autónomos.

Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, los intereses creados que gozan actualmente del poder económico, financiero, político o social suelen estar decididos a defender su posición, sea individualmente o mediante asociaciones muy estructuradas, grupos de presión bien financiados, o incluso la violencia.

El cambio de la ecuación del poder exige la organización de una fuerza de contrapeso o incluso una revolución. Las organizaciones populares, trátase de cooperativas de agricultores o asociaciones de vecinos, o grupos de consumidores, representan algunas de las fuentes más importantes del poder de contrapeso. Y a menudo lo ejercen muy eficazmente al compartir información e ideas; son las ideas y no los intereses creados las que dominan el mundo, para bien o para mal.

Estructura del Informe

La participación es un elemento importante de esos y otros muchos aspectos de la vida humana. El Informe se centrará en la participación en el desarrollo, concretamente por intermedio de los mercados, el gobierno y las organizaciones de la comunidad.

El Capítulo 3 se centra en unos mercados libres y abiertos como forma dinámica de participación, tanto para los productores como para los consumidores, y evalúa la medida en que los mercados están abiertos a una participación popular general, es decir, si son "favorables al público". También analiza la participación de este último mediante el trabajo, en especial su participa-

CUADRO 2.2
Desigualdad en la distribución de tierras en determinados países

Paises	Año	Coficiente Gini*
<i>Desigualdad muy alta (Gini superior a 0,75%)</i>		
Paraguay	1981	0,94
Brasil	1980	0,86
Panamá	1981	0,84
Uruguay	1980	0,84
Arabia Saudita	1983	0,83
Madagascar	1984	0,80
Kenya	1981	0,77
<i>Desigualdad alta (0,51 a 0,75)</i>		
Colombia	1984	0,70
República Dominicana	1981	0,70
Ecuador	1987	0,69
Granada	1981	0,69
Chile	1987	0,64
Honduras	1981	0,64
Yemen	1982	0,64
Sri Lanka	1982	0,62
Perú	1984	0,61
Nepal	1982	0,60
Uganda	1984	0,59
Turquia	1980	0,58
Jordania	1983	0,57
Pakistán	1980	0,54
Filipinas	1981	0,53
<i>Desigualdad intermedia (0,40 a 0,50)</i>		
Bahrein	1980	0,50
Bangladesh	1980	0,50
Marruecos	1982	0,47
Togo	1983	0,45
Ghana	1984	0,44
<i>Desigualdad baja (inferior a 0,40)</i>		
Malawi	1981	0,36
Mauritania	1981	0,36
Egipto	1984	0,35
Niger	1981	0,32
República de Corea	1980	0,30

* El coeficiente Gini es una medida de la desigualdad de la distribución. Varía entre 0 y 1: cuanto más se acerque el valor a 1, mayor es la desigualdad.

ción en los mercados de trabajo. Demuestra cómo las estrategias actuales llevan a un aumento de la producción sin empleo y propugna un cambio fundamental en el pensamiento sobre el desarrollo. En ese capítulo también se examina la experiencia obtenida hasta la fecha en la liberación de la empresa privada y se estudia cómo el desarrollo humano participativo exige un nuevo equilibrio entre el sector privado y el público.

El Capítulo 4 está dedicado a la participación del pueblo en la gobernación. Examina la participación política y cómo pueden atender los gobiernos al público, y en especial la descentralización como técnica para abrir la gobernación a una mayor participación popular: estudia las condiciones

para que la participación tenga éxito además de poner de relieve los posibles peligros, incluido el riesgo de crear unas bases de poder todavía más firmes para unas élites locales bien arraigadas.

En el Capítulo 5 se examina la participación popular en la sociedad civil, en especial el papel de las organizaciones no gubernamentales. Examina éstas desde una perspectiva tanto nacional como internacional e indica cómo esas organizaciones se pueden oponer a las estructuras existentes del poder y organizar cambios prácticos y, mediante sus actividades de promoción, introducir a millones de los habitantes marginados del mundo en la corriente general de la vida social y económica.



El público y los mercados

Los mercados favorables al público permiten a éste participar plenamente en su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios

Los mercados libres constituyen el mecanismo más eficiente ideado hasta ahora para el intercambio de bienes y servicios: al nivelar impersonalmente la oferta y la demanda, reunir a compradores y vendedores, empleadores y trabajadores y establecer y restablecer constantemente los precios de forma que la economía funcione con un máximo de eficiencia. La libre empresa constituye un mecanismo que desencadena la creatividad humana y la capacidad empresarial.

Se plantean tres cuestiones fundamentales: ¿son los mercados verdaderamente libres? Y, ¿son accesibles a todos? Y, ¿qué influencia tienen en la distribución del ingreso y otros beneficios y oportunidades del desarrollo?

Casi todos los mercados están sofocados por barreras, muchas de ellas elevadas por normativas gubernamentales y otras por poderosos grupos de intereses. Y los mercados no son automática ni inevitablemente favorables al público. No formulan juicios de valor. Recompensan naturalmente a quienes tienen una elevada capacidad adquisitiva o unos productos o unos servicios valiosos que vender. Pero las personas entran en los mercados como participantes desiguales y a menudo salen de ellos con recompensas desiguales, incluso cuando los mercados funcionan de forma neutral.

De manera que, pese a toda su eficiencia para equilibrar compradores y vendedores, los mercados también pueden estar acompañados de una desigualdad y una pobreza cada vez mayores, así como de desempleo en gran escala.

Los mercados también pueden atribuir muy poco valor a las preocupaciones ambientales y a las necesidades de las generaciones futuras. El suelo, el agua, los combustibles fósiles y los minerales constituyen

importantes insumos en el proceso de producción. Pero a menudo sus precios de mercado no reflejan su auténtico valor como productos escasos, lo cual lleva a la sobreexplotación y al agotamiento. Las cuentas de pérdidas y ganancias de las empresas raras veces registran los auténticos costos de la contaminación, que se transmiten al resto de la sociedad. Análogamente, las cuentas nacionales no registran el constante agotamiento del capital natural, de forma que ocultan a las autoridades responsables el alto costo que supone el descuido del medio ambiente. En 1970-1990 Costa Rica perdió un capital natural (como suelos, bosques) que representó más del 6% de su PIB total durante ese período. Y en Indonesia, en 1971-1984, esas pérdidas representaron más del 9% del PIB, pero sus cuentas nacionales de modo alguno reflejaron esa hemorragia permanente.

El desarrollo humano sostenible exige más de los mercados: que sigan brindando sus ventajas pero que lo hagan de forma más equilibrada, combinando la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad. Después de todo, los mercados no son un fin en sí mismos. Son un medio para el desarrollo humano. Los mercados deben estar al servicio de la gente. La gente no debe estar al servicio de los mercados.

Lograr que los mercados sean más favorables al público

Los mercados favorables al público permiten a éste participar plenamente en su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios. El hacer que los mercados sean más favorables al público exigirá una estrategia que mantenga su dinamismo, pero lo complementa con otras medidas

para permitir que mucha más gente capitalice las ventajas que brindan.

Casi todos los mercados adolecen de tres tipos de deformaciones. En primer lugar, existen las deformaciones en el funcionamiento de los propios mercados. Algunas pueden deberse al poder de los monopolios, así como a consideraciones empresariales a corto plazo que hacen que los mercados sean menos competitivos, menos eficientes o respeten menos las preocupaciones ambientales. Otras se deben a los controles de precios, los desincentivos fiscales y una intervención estatal constante en el mercado.

En segundo lugar, existen las deformaciones representadas por las disparidades entre las personas que entran en el mercado. Muchas de ellas carecen de la educación, los activos, el crédito o las aptitudes para ser competitivas, o se ven excluidas por motivo de sexo, raza o etnia.

En tercer lugar, a menudo los mercados no reflejan los costos ni los beneficios externos, trátese de la contaminación (costo externo) o de la prevención de enfermedades transmisibles (beneficio externo). Además, existen actividades en las que simplemente no hay mercados. Por ejemplo, las cuentas nacionales no incluyen la mayor parte del trabajo doméstico ni miden la depreciación de los activos de capital natural a lo largo del tiempo. En estos casos debería establecerse una contabilidad correcta.

Los comentarios tradicionales acerca de los mercados se han centrado más en su eficiencia que en sus aspectos de equidad. Pero como los mercados no son sino un medio para el desarrollo humano, debemos examinar atentamente formas que podrían erigir un puente entre los mercados y el público: hacer que resultaran más "favorables al público". Las medidas que permitirían una transformación tan radical se pueden dividir en cuatro grupos (recuadro 3.1):

1. Condiciones previas
2. Condiciones concomitantes
3. Medidas de corrección
4. Redes de seguridad social

1. *Condiciones previas*

Para que los mercados sean libres y estén abiertos a todos los que deseen entrar en

ellos es necesario que se cumplan determinadas condiciones.

- *Inversión en la gente.* Para que la gente pueda competir con eficacia y aportar una contribución productiva, es necesario que tenga la salud, la educación y las aptitudes correspondientes. Los países en desarrollo más dinámicos han reconocido el valor de invertir en sus poblaciones. Los países de reciente industrialización de Asia oriental no han aumentado su capacidad competitiva sólo con una mano de obra barata, sino con conocimientos técnicos y capacidad

CMY
Julio/92

RECUADRO 3.1

Medidas encaminadas al logro de mercados favorables al público

Los mercados favorables al público permiten a éste participar plenamente en su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios. Para que los mercados estén al servicio de la gente, y no la gente al servicio de los mercados, hacen falta varias medidas concretas:

1. *Condiciones previas*

- Inversiones suficientes en la educación, la salud y las aptitudes del público a fin de que éste esté preparado para el mercado
- Una distribución equitativa de los activos, en particular de la tierra en las sociedades agrarias pobres
- Concesión de créditos a los pobres
- Acceso a la información, en especial acerca de la gama de oportunidades de mercado
- Una infraestructura física suficiente, en especial carreteras, electricidad y telecomunicaciones, así como apoyo suficiente a la I+D
- Un marco jurídico que proteja los derechos de propiedad
- Ausencia de barreras al acceso, con independencia de la raza, la religión, el sexo o el origen étnico
- Un régimen mercantil liberal, apoyado por el desmantelamiento de las barreras al comercio internacional.

2. *Condiciones concomitantes*

- Un clima macroeconómico estable, en especial que asegure la estabilidad de los precios internos y del valor internacional de la moneda
- Un sistema amplio de incentivos, con indicaciones correctas sobre pre-

cios, un régimen fiscal justo y unas recompensas adecuadas al trabajo y a la capacidad de empresa

- Eliminación de controles y reglamentaciones gubernamentales arbitrarios.

3. *Medidas de corrección*

- Proteger la competencia, mediante leyes antimonopolios y salvaguardias contra las malas prácticas financieras
- Proteger a los consumidores, en especial mediante reglamentaciones sobre medicamentos y normas de seguridad y de higiene y de veracidad en la publicidad
- Proteger a los trabajadores, mediante la reglamentación de las condiciones de trabajo y normas sobre salarios mínimos
- Proteger a los grupos especiales, en particular las mujeres, los niños y las minorías étnicas
- Proteger el medio ambiente, en especial mediante sistemas de incentivos, prohibición de contaminar y la obligación de que los contaminadores paguen.

4. *Redes de seguridad social*

- Disposiciones adecuadas para atender a las víctimas transitorias de las fuerzas del mercado con objeto de reintegrarlas en los mercados, fundamentalmente mediante la inversión humana, el readiestramiento de los trabajadores y el acceso a las oportunidades de crédito, así como un apoyo más permanente a grupos como los discapacitados y los ancianos.

La información es poder: el privar al público el acceso a la información es una manera segura de quitarle poder y de negarle un acceso equitativo a las oportunidades del mercado

empresarial. Las inversiones en capital humano hacen que aumente la productividad de la mano de obra y, si las acompaña el tipo de tecnología más adecuada para las aptitudes de la fuerza de trabajo, pueden tener un efecto multiplicador en toda la economía. Esas inversiones también pueden servir para reducir las disparidades sociales y económicas.

Observemos que entre 1963 y 1979 la productividad de la mano de obra aumentó en un 11% al año en la República de Corea y entre 1980 y 1985 aumentó en un 63% al año en Tailandia. La mayor parte de ese aumento se debió a inversiones generosas en la educación y los conocimientos técnicos de sus habitantes. Y en Europa occidental, entre 1970 y 1980, los aumentos de las capacidades humanas explicaron entre el 20 y el 30% del incremento del ingreso.

- *Acceso a los activos.* Si se aspira a que el público participe libremente en los mercados, también necesita disponer de los recursos materiales y financieros adecuados. Uno de los mayores obstáculos a una economía dinámica es una concentración excesiva de activos en tierras o en empresas. Medidas como la reforma agraria pueden constituir sólo la fase inicial del proceso. Numerosos países también aplican regímenes fiscales progresivos encaminados a asegurar que el ingreso y la riqueza se sigan redistribuyendo a los miembros más pobres de la sociedad.

- *Concesión de créditos a los pobres.* Gran parte del futuro crecimiento de los países en desarrollo tendrá que proceder de las pequeñas empresas. Pero si no existe un acceso suficiente al crédito y, cuando proceda, a los incentivos fiscales y los contratos con el sector público, es improbable que las pequeñas empresas crezcan con tanta rapidez como podrían. De forma que el Estado, junto con la banca privada, debe asegurar que haya créditos disponibles para las empresas más pequeñas que puedan utilizarlos de forma productiva.

- *Acceso a la información.* Una de las características esenciales de un mercado favorable al público es una buena corriente de información. Cuanto más amplio sea el acceso a la información, mayores serán las po-

sibilidades de una competencia justa y de un reparto equitativo de los beneficios: información sobre los precios mundiales, bolsas de trabajo eficientes, contratos transparentes para las empresas y publicidad honesta para los consumidores. La información es poder: el privar al público el acceso a la información es una manera segura de quitarle poder y de negarle un acceso equitativo a las oportunidades del mercado.

- *Una infraestructura física suficiente.* Para que la inversión privada tenga éxito depende de que exista una infraestructura física, como carreteras y comunicaciones. La infraestructura tiene especial importancia para las zonas rurales, donde la electricidad y un mejor suministro de agua puede permitir a la gente participar en el comercio y la industrialización y en unas mayores oportunidades de empleo. En muchas de las economías de más éxito, como la República de Corea y Taiwán (provincia de China), el ingreso no agrícola de las familias agrícolas es superior en la actualidad a sus ingresos directos de la agricultura.

También es necesario asegurar una financiación suficiente para investigación y desarrollo (I+D) destinada al desarrollo humano. Si se deja la I+D en manos del sector privado exclusivamente, es posible que sea muy reducida la investigación orientada hacia las necesidades de los "grupos excluidos": agricultores de subsistencia y pequeñas industrias. También es posible que la financiación para el desarrollo de tecnologías de producción más favorables al medio ambiente y de otras fuentes posibles de energía sea demasiado modesta.

- *El imperio de la ley.* La participación productiva en el mercado exige unas transacciones claras y abiertas, basadas fundamentalmente en la confianza y el respeto mutuos, pero con la sanción del respeto obligatorio de la ley. Al mismo tiempo, el sistema jurídico ha de proteger los derechos de propiedad, tanto contra la confiscación forzosa e ilegal en la sociedad civil como contra la nacionalización caprichosa por el Estado.

Sin embargo, en demasiados países en desarrollo los negocios se realizan sobre la base de los contactos más bien que de los contratos, y están menos regidos por una

competencia abierta que por los sobornos y la corrupción. Esta práctica socava la iniciativa, reduce la producción y desvía la atención del auténtico desafío de la inversión productiva. Los mercados cerrados permiten la explotación por unos pocos, en lugar de liberar la creatividad de los muchos.

- *Ausencia de barreras al acceso.* Mucha gente también se ve excluida de una participación efectiva en los mercados por la discriminación política o social. A menudo se excluye a las mujeres, las minorías étnicas y los discapacitados sea por imperativo legal o por la práctica social. Muchas personas pertenecientes a "castas inferiores" han pagado un elevado precio por ello, a veces con sus propias vidas, cuando han osado desafiar a las barreras del mercado que sus sociedades habían erigido contra ellas. Los gobiernos pueden desempeñar un importante papel en cuanto a asegurar que los mercados estén abiertos a todos, con independencia de la raza, la religión, el sexo o el origen étnico.

- *Un régimen mercantil liberal.* Todos los países necesitan explotar sus ventajas comparativas y mantener sus economías abiertas al comercio internacional. Pero las estrategias liberales no pueden tener éxito en el Sur a no ser que el Norte siga desmantelando sus barreras proteccionistas y abriendo sus mercados restringidos.

2. Condiciones concomitantes

Los mercados también necesitan condiciones concomitantes para asegurar que sean favorables al público y que funcionen con toda la eficiencia y la equidad posible.

- *Un clima económico estable.* Los mercados funcionan mucho mejor en un clima económico estable suscitado mediante políticas fiscales y monetarias adecuadas. Unas altas tasas de inflación y fluctuaciones violentas de los tipos de cambio hacen que a los empresarios les resulte difícil planificar. Puede que unos contratos concertados de buena fe resulten imposibles de cumplir o de aplicar si las condiciones cambian drásticamente. Aunque las fluctuaciones excesivas de los tipos de cambio parezcan maravillosas a los especuladores en divisas, inhiben a los verdaderos empresarios y li-

mitan su capacidad de adoptar decisiones a horizontes despejados a corto plazo.

- *Un sistema amplio de incentivos.* Unas indicaciones adecuadas sobre precios, un régimen fiscal justo y unas compensaciones por laboriosidad y espíritu de empresa asegurarán una asignación y una utilización eficiente de los recursos, incluidos los laborales.

- *Libertad contra medidas gubernamentales arbitrarias.* Los mercados se ven muy perturbados cuando se produce una intervención gubernamental repentina. Mediante modificaciones en los impuestos sobre el consumo, los aranceles o los controles directos de los precios, los gobiernos pueden deformar los mercados de tal modo que los precios reflejen los intereses de quienes están en el gobierno y sus partidarios, en lugar de las fuerzas del mercado. A menudo la intervención gubernamental es indispensable para acelerar el desarrollo. Pero debe seguir tres normas de oro, tal como se sugería en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*. En primer lugar, intervenir con renuencia: "dejar que los mercados funcionen por sí solos a menos que se demuestre la conveniencia de tomar parte en el asunto". En segundo lugar, "someter continuamente la intervención a la disciplina del mercado internacional y del mercado interno": por ejemplo, eliminar las subvenciones estatales cuando ya no son necesarias. En tercer lugar, intervenir sin disimulos: "hacer que la intervención sea sencilla y transparente y esté sometida a normas y no a la facultad discrecional de las autoridades": por ejemplo, preferir los aranceles a los contingentes.

3. Medidas de corrección

En los casos en que los propios mercados no originen unos resultados deseables, el Estado necesita reglamentar y corregir. Naturalmente, debe actuar con cautela y sólo cuando sea imprescindible. Pero no hay que confundir la cautela con la indecisión. Las medidas de corrección han de ser eficaces, aunque sean limitadas. Para ello hace falta lo siguiente:

- *Proteger la competencia.* Todos los gobiernos necesitan establecer reglamentacio-

nes para mantener los mercados abiertos y libres. Por ejemplo, necesitan una legislación antimonopolista eficaz, así como reglamentaciones de la banca y los mercados financieros a fin de asegurar la transparencia y la responsabilidad en sus operaciones. Esas normas nunca son invulnerables a las infracciones, como han demostrado las quiebras de cajas de ahorros en los Estados Unidos, los escándalos en bolsa de "Recruit" en el Japón y los negocios a base de información privilegiada en la Bolsa de Bombay. Las reglamentaciones exigen una supervisión enérgica y unas reacciones rápidas, si se aspira a que los fuertes y los poderosos no obtengan unos beneficios injustos a expensas de la mayoría.

- *Proteger a los consumidores.* La mejor forma de satisfacer los intereses de las empresas responsables, así como a los de los consumidores, es mediante el establecimiento de un conjunto claro de normas que la comunidad espera que sean cumplidas por los productores. Por ejemplo, las reglamentaciones relativas a la industria farmacéutica exigen que los medicamentos superen unas pruebas a lo largo de un período determinado antes de que salgan al público. Los fabricantes de productos alimentarios tienen que cumplir normas de salud e higiene. Los fabricantes de automóviles han de ajustarse a unas normas de seguridad.

- *Proteger a los trabajadores.* Empleadores poco responsables sienten la tentación de explotar a sus trabajadores, entre ellos a los niños (recuadro 3.2). Ello exige la adopción de medidas en dos frentes. En primer lugar, debe permitirse a los sindicatos que se organicen como poder de contrapeso para resistir a la explotación por los empleadores. En segundo lugar, los gobiernos necesitan una legislación laboral que asegure buenas condiciones de trabajo y unos salarios mínimos.

- *Proteger a grupos específicos.* Existen muchos casos en que el funcionamiento natural de un mercado impersonal seguiría pasando por alto la participación potencial de determinados grupos: mujeres y minorías étnicas. Ello puede exigir una acción afirmativa decidida (véase el recuadro 3.5 en la pág. 54).

- *Proteger el medio ambiente.* Muchas empresas consideran que pueden elevar al máximo sus utilidades a corto plazo a expensas del medio ambiente, mediante la contaminación y otras formas de degradación de éste. La asignación de precios a los recursos ambientales —o una reglamentación más efectiva— puede asegurar que todo el mundo actúe conforme a las mismas normas y que la producción de hoy no transmita parte de sus costos a la sociedad en general ni agote unos recursos que es necesario conservar para las generaciones futuras. Una de las formas más eficaces de asegurar un desarrollo sostenible es obligar al contaminador que pague o prohibir determinados tipos de contaminación. En el

RECUADRO 3.2

Niños sin infancia

Los niños que trabajan figuran entre los trabajadores más explotados del mundo. Centenares de millones de niños trabajan en el campo y en las fábricas, en las esquinas de las calles y en los basureros de todo el mundo. Casi todos ellos realizan algún trabajo desde sus primeros años, ayudando en casa o haciendo los recados. Pero el término de "trabajo infantil" implica explotación: que los niños trabajan muchas horas por poco dinero y sacrifican su salud, su educación y su infancia.

Donde hay más niños que trabajan es en Asia, continente en el cual, en algunos países, representan el 10% de la fuerza de trabajo. Pero también hay muchos en Africa, donde según se informa en varios países llega a trabajar el 20% de los niños. Y se estima que en América Latina, en algunos países, más de una cuarta parte de los niños están trabajando.

Los países industrializados también utilizan numerosa mano de obra infantil. En Europa algunos de los niveles más elevados están en Italia y en España. Y también se cree que son muchos en los Estados Unidos, donde entre 1983 y 1990 se produjo un incremento del 250% de las infracciones de las leyes sobre el trabajo infantil.

La pobreza es la principal causa del trabajo infantil. Cuando una familia es pobre todos han de trabajar, pues toda aportación adicional representa

una ayuda. Pero muchos niños trabajan porque tienen poco más que hacer: es posible que no existan escuelas, o que sean insuficientes o sencillamente demasiado caras.

De hecho, otros se ven obligados a trabajar. Según algunos informes, en el Pakistán hay millones de niños trabajadores en condiciones de servidumbre, que trabajan muchas horas al día en todo género de actividades, desde fábricas de alfombras hasta hornos de ladrillos. Y en Tailandia se compran y venden niños para que trabajen en casas particulares, restaurantes, fábricas y burdeles.

Si bien el objetivo a largo plazo debe ser el de la eliminación del trabajo infantil, queda mucho por hacer en pro de los niños que en la actualidad han de trabajar: prestarles apoyo mediante servicios de salud, programas de alimentos o sistemas de educación no académica que puedan ser compatibles con su trabajo. Y hay que retirar inmediatamente a los niños de los ambientes más peligrosos.

La mejora de las oportunidades de educación es una de las medidas más importantes en el sentido de que la escolarización constituya una alternativa real y práctica para los niños que hoy día están trabajando. Pero a fin de cuentas el trabajo de los niños sólo se podrá eliminar mediante el alivio de la pobreza, que es la verdadera causa de que los niños trabajen.

ámbito nacional, ello exige leyes contra la contaminación, así como impuestos al consumo de energía no renovable. En el internacional, exigiría licencias intercambiables respecto de las emisiones de carbono y otras modalidades de fiscalidad internacional contra las naciones contaminadoras. Si se fijara a los recursos un precio adecuado y los contaminadores pagaran los costos ambientales, la estructura de incentivos tendería a estimular tecnologías necesarias para asegurar un desarrollo más sostenible. En resumen, los interesados —consumidores, trabajadores, la Naturaleza— deberían ser objeto como mínimo de tanta consideración como los accionistas.

4. Redes de seguridad social

Todos los países necesitan establecer redes eficaces de seguridad social para acoger a las víctimas de la lucha competitiva —como los transitoriamente desempleados— y proteger a los grupos de ingresos más bajos, los jóvenes, los ancianos y los discapacitados. En los Estados Unidos y en el Reino Unido, aproximadamente el 25% del PNB se destina a redes de seguridad social en forma de atención de salud, prestaciones por desempleo y de seguridad social. En los países escandinavos, esa cifra es de aproximadamente el 40%.

Pero siempre es objeto de un debate acerca de la resistencia que deben tener esas redes de seguridad. Si son demasiado firmes y tranquilizadoras, pueden desalentar a la gente de trabajar. Si son demasiado abiertas o frágiles, pueden dejar que por los intersticios se escurran los auténticamente desfavorecidos. Donde mayor es la necesidad, a menudo son más débiles las redes de seguridad, que por lo general no representan más del 5% del PNB. Hay millones de personas que viven en la pobreza absoluta y carecen de los servicios sociales más básicos. Casi todos los países disponen de alguna forma de atención de salud, aunque su prestación es muy desigual, y a menudo resulta insuficiente en las zonas rurales. Pero son pocos los países en desarrollo que brindan una seguridad social generalizada en forma de pensiones, y casi ninguno paga prestaciones por desempleo.

Los gobiernos de los países en desarrollo brindan alguna ayuda a los más pobres mediante la distribución de complementos alimentarios para los niños, y pueden organizar programas de obras públicas que absorban mucha mano de obra con objeto de generar ingresos, sobre todo en casos de desastre. Pero, en la práctica, casi toda la población de los países en desarrollo tiene que contar con el apoyo de sus familias o de sus comunidades en épocas de dificultad.

Debe quedar claramente entendido que el objetivo de unos mercados favorables al público no es invitar a los gobiernos a introducir más controles discrecionales que raras veces funcionan. Se trata básicamente de proteger los intereses de todos los que entran en el mercado. Las referencias adecuadas sobre los precios y un sistema eficiente de incentivos suelen ser mucho más eficaces que los controles directos para el logro de ese objetivo.

Fomentar la participación mediante el empleo

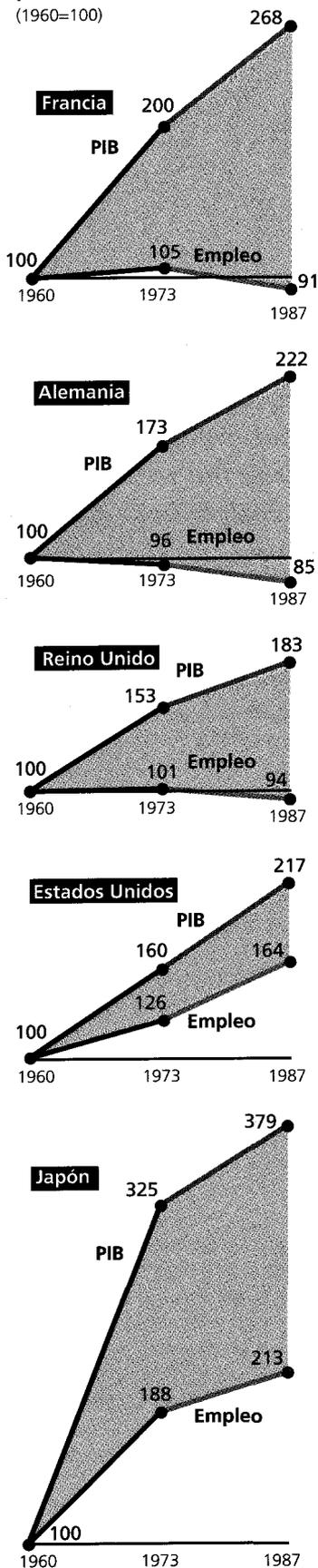
Para la mayor parte de la gente, la mejor forma de participar en el mercado es mediante el empleo, ya que no sólo le proporciona poder económico, sino también social y político.

El empleo da protagonismo al público al conferirle capacidad adquisitiva de bienes y servicios. Le da protagonismo social al ofrecerle un papel productivo que aumenta su dignidad y su amor propio. Y le puede dar un protagonismo político si el público empieza a influir en la adopción de decisiones en el lugar de trabajo y fuera de éste.

Las medidas que suscitan el establecimiento de mercados favorables al público pueden aportar una importante contribución a la creación de empleo. Por ejemplo, la reforma agraria permite que más agricultores puedan explotar la tierra y que los cultivos empleen más mano de obra. Y la apertura de mercados y de créditos a las mujeres y a otros grupos puede ayudar a crear muchas más pequeñas empresas, y muchos más puestos de trabajo, dado que las empresas más pequeñas tienden a absor-

*Los interesados
—consumidores,
trabajadores, la
Naturaleza—
deberían ser objeto
como mínimo de
tanta consideración
como los accionistas*

GRÁFICO 3.1
**PIB y crecimiento del empleo en
 países industrializados, 1960-1987**
 (1960=100)



ber mayor densidad de mano de obra. En el Japón, las empresas pequeñas y medianas aportan el 57% del valor añadido a la producción, pero dan empleo a aproximadamente al 74% del total de la fuerza de trabajo industrial.

Crecimiento sin empleo

La necesidad de un nuevo enfoque es evidente si se advierten los altos niveles de desempleo prevalecientes en todo el mundo. En los países de la OCDE el desempleo se mantuvo por encima del 6% a lo largo del decenio de 1980 y llegó a un máximo del 6,9% en 1991, lo cual implica que había más de 30 millones de personas sin trabajo. El desempleo entre los miembros europeos de la OCDE se triplicó al pasar del 3% a mediados del decenio de 1970 a aproximadamente el 10% en 1992.

La situación en los países en desarrollo es mucho peor. En el África subsahariana ni un solo país tuvo cifras de desempleo inferiores al 10% a lo largo de todo este período. En América Latina el desempleo urbano ha sido superior al 8%. Y en Asia, países como la India y el Pakistán, pese a unas tasas respetables de crecimiento del PIB (más del 6% al año) mostraban unas tasas de desempleo superiores al 15%. Sólo algunos de los países de Asia oriental tenían tasas bajas de desempleo: por debajo del 3%.

Una comparación del crecimiento del PIB, el capital y el empleo en diversas regiones del mundo durante los períodos de 1960 a 1973 y de 1973 a 1987 revela que el empleo ha ido siempre a la zaga del crecimiento económico (cuadro 3.1). Esto ocu-

rrer tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Los países industrializados tuvieron unas tasas de crecimiento del PIB bastante respetables, pero entre 1973 y 1987 el empleo en países como Francia, Alemania y el Reino Unido descendió de hecho (gráfico 3.1). El motivo es que las tres cuartas partes del aumento de la producción en esos países procedió de incrementos de la productividad total y el resto de un aumento de las inversiones de capital, sin que se crearan nuevos puestos de trabajo.

Los países en desarrollo han tenido un problema parecido, aunque al menos han experimentado algún crecimiento del empleo. En 1960-1973 las tasas de crecimiento del PIB fueron bastante altas (del 4 al 5% al año), pero las tasas de crecimiento del empleo fueron inferiores a la mitad. Menos de una tercera parte del incremento de la producción de los países en desarrollo entre 1960 y 1987 procedió de un aumento de la mano de obra y más de dos tercios del incremento de las inversiones de capital.

La evolución ha sido similar en las empresas transnacionales con sucursales en países en desarrollo: han realizado inversiones considerables sin crear muchos puestos de trabajo. En 1990 había por lo menos 35.000 empresas transnacionales con más de 150.000 sucursales en el extranjero. De los 22 millones de personas que emplean fuera de su país sede, aproximadamente 7 millones están empleadas directamente en países en desarrollo, o sea, menos del 1% de la población económicamente activa de estos últimos. Además, es probable que un número aproximadamente igual esté em-

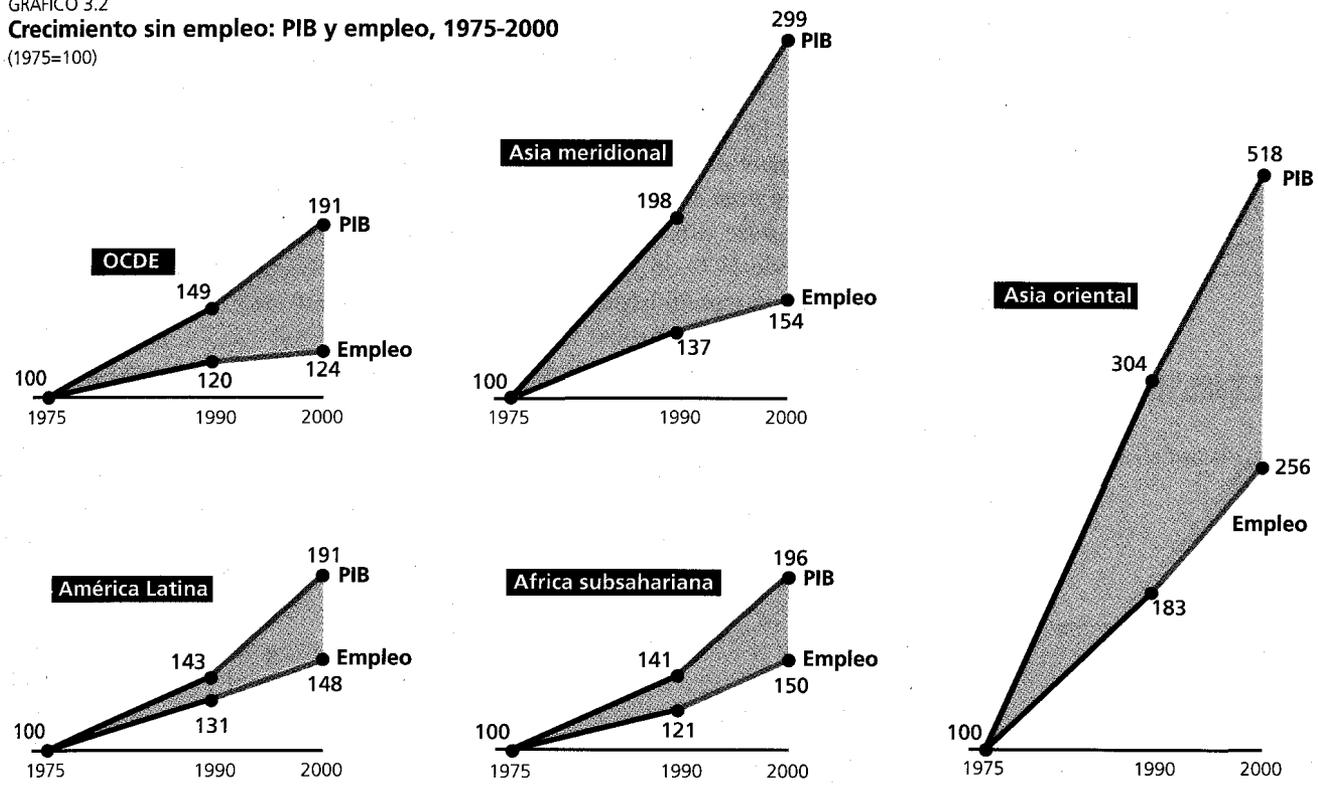
Cuadro 3.1
PIB y crecimiento del empleo, 1960-1987
 (%)

Región o país	Promedio de tasa anual de crecimiento del PIB		Promedio de tasa anual de crecimiento del empleo	
	1960-73	1973-87	1960-73	1973-87
<i>Regiones en desarrollo determinadas</i>				
África	4,0	2,6	2,1	2,3
Asia meridional	3,8	5,0	1,8	2,3
América Latina	5,1	2,3	2,5	2,8
<i>Países industrializados determinados</i>				
Francia	5,5	2,1	0,4	-1,0
Alemania	4,3	1,8	-0,3	-0,9
Japón	9,5	4,6	1,2	0,9
Reino Unido	3,3	1,3	0,1	-0,5
Estados Unidos	3,7	2,2	1,8	1,9

GRÁFICO 3.2

Crecimiento sin empleo: PIB y empleo, 1975-2000

(1975=100)



pleado indirectamente en actividades de subcontratación o a través de empresas de servicios. Sin embargo, el total sigue siendo relativamente pequeño, y parece que está disminuyendo la proporción de la población económicamente activa del mundo empleada por las transnacionales.

Así, en muchas partes del mundo, estamos empezando a presenciar un nuevo fenómeno: el del *crecimiento sin empleo* (gráfico 3.2 y recuadro 3.3). En los Estados Unidos, si el crecimiento de los puestos de trabajo durante la actual recuperación del ciclo económico fuese equivalente a la tasa de ocho recuperaciones anteriores, se habrían creado 3,9 millones de puestos de trabajo más. En los países industrializados una parte importante del crecimiento de la producción procedió de incrementos de la productividad total, resultado fundamentalmente de adelantos tecnológicos que han ahorrado mano de obra.

Existen cuatro causas principales de este fenómeno. En primer lugar, la búsqueda de tecnología que ahorrara mano de obra se vio alentada por la situación demográfica de los países industrializados, en los

cuales el estancamiento del crecimiento demográfico llevó en muchos casos a una cada vez mayor escasez de mano de obra en el decenio de 1960. En segundo lugar, también se vio impulsada por la subida de los costos de la mano de obra, así como por un movimiento sindical activo. En tercer lugar, a menudo la innovación tecnológica en la esfera civil fue un producto derivado de la investigación y el desarrollo con fines militares, que por lo general tienen una preferencia por la gran densidad de capital. Por último, el tipo dominante de tecnología refleja la pauta existente de distribución del ingreso: el 20% de la población mundial percibe el 83% del ingreso mundial y, en consecuencia, tiene cuatro veces la capacidad adquisitiva del 80% más pobre de la humanidad. Es evidente que la tecnología se orientará hacia las preferencias de los miembros más ricos de la sociedad internacional.

En los países en desarrollo la fuerza de trabajo total aumentó en más de 400 millones de personas entre 1960 y 1990. Ello se debió a un rápido crecimiento demográfico (2,3% al año), un aumento de la propor-

ción de personas en edad de trabajar y al mayor número de mujeres que ingresaron en las filas de los aspirantes a tener empleo.

Si no se producen cambios de fondo de la política a seguir, las perspectivas de empleo de esas personas son escasas. La fuerza de trabajo de los países en desarrollo seguirá aumentando a un ritmo del 2,3% al año en el decenio de 1990, lo cual significará que deberán crearse 260 millones de puestos de trabajo más. Es probable que aumente la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Y se producirá una migración constante de personas hacia las zonas urbanas en busca de trabajo: es probable que la tasa anual neta de migración sea

de aproximadamente el 4,6% para el año 2000.

Si se tiene en cuenta el número de desempleados o subempleados, el total de nuevos puestos de trabajo necesarios para el próximo decenio es de aproximadamente 1.000 millones. Ello implicaría aumentar el empleo total en los países en desarrollo en más de un 4% al año en el decenio de 1990, frente a menos de un 3% en el de 1980.

De continuar las tendencias actuales, es dudosísimo que los países logren tamaño crecimiento del empleo. La OIT calcula que la fuerza de trabajo en el África subsahariana aumentará a un ritmo del 3,3% al año en el decenio de 1990, mientras que el empleo productivo aumentará en sólo un 2,4% al año. Incluso ese crecimiento del empleo supone una aceleración del crecimiento del PIB, del 3,7% a aproximadamente el 5%. Es poco probable que la situación sea mejor en América Latina o Asia meridional (gráfico 3.3). Y también es posible que la capacidad de los países industrializados para absorber más inmigrantes económicos de los países en desarrollo sea limitada, dado su alto nivel de desempleo.

El deterioro de la seguridad en el empleo

El problema de los trabajadores hoy no se limita a la divergencia entre la oferta y la demanda en términos cuantitativos, sino que también existe un cambio en la calidad del trabajo disponible: la seguridad en el empleo está deteriorándose.

Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo la composición de la fuerza de trabajo se ha modificado mucho. Las empresas recurren cada vez menos a una fuerza de trabajo permanente, y en su lugar contratan a un núcleo muy especializado de trabajadores, rodeados por una periferia de trabajadores temporales.

A algunos de esos trabajadores temporales se les dan contratos a corto plazo o se los contrata a jornada parcial o como trabajadores temporeros u ocasionales. En el Reino Unido, a principios del decenio de 1990, casi el 40% de los puestos de trabajo no suponían salarios regulares a jornada

RECUADRO 3.3

Crecimiento sin empleo

En muchas partes del mundo se está asistiendo a un nuevo fenómeno: el crecimiento sin puestos de trabajo. Incluso cuando aumenta la producción, el incremento del empleo va muy por detrás.

- En 1960-1973 los países en desarrollo experimentaron un crecimiento del PIB del 4 al 5%, pero el empleo sólo aumentó la mitad.
- Los países industrializados lograron un crecimiento bastante respetable de la producción en 1973-1987, pero en Alemania, Francia y el Reino Unido los niveles de empleo disminuyeron de hecho.
- El empleo informal ha aumentado mucho en los países en desarrollo y brinda puestos de trabajo mal pagados y no permanentes, en lugar de empleo remunerado.
- En los Estados Unidos, la reciente recuperación económica ha sido una "recuperación sin puestos de trabajo".

Los responsables de la política económica de todo el mundo están buscando estrategias que combinen una tasa elevada de crecimiento del PIB con más oportunidades de empleo. No ha surgido ningún programa global, pero existen varias medidas que pueden contribuir a un aumento del empleo:

- Invertir generosamente en educación básica, aptitudes pertinentes y readiestramiento de los trabajadores.

- Liberar a la empresa privada y hacer que los mercados sean más accesibles a todos.

- Apoyar a las pequeñas empresas y al empleo informal, sobre todo mediante la reforma del sistema crediticio, los incentivos fiscales y un marco jurídico adecuado.

- Crear una economía eficiente de servicios para el futuro mediante la inversión en las nuevas aptitudes necesarias y la eliminación de las barreras internacionales.

- Fomentar las tecnologías con gran densidad de mano de obra, especialmente mediante ventajas fiscales.

- Ampliar las redes de seguridad en el empleo mediante programas de obras públicas con alta densidad de mano de obra en los períodos de grandes dificultades económicas.

Esas medidas podrían ser muy útiles, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, pero persisten interrogantes inquietantes: Si las nuevas tecnologías siguen aumentando la productividad humana a un ritmo muy acelerado, ¿necesita la gente trabajar tanto tiempo? ¿No ha llegado la hora de volver a definir el concepto de empleo? ¿Se puede compartir el trabajo? ¿No deberíamos volver a definir el trabajo para incluir tareas que hoy día no están remuneradas, como las domésticas, las que se realizan para la comunidad o incluso las políticas?

completa ni un empleo fijo. Otros de esos trabajadores pueden ser autónomos que trabajan en casa. Pero a muchos de ellos se los emplea a través de subcontratistas. Hay empresas medianas y grandes de Asia meridional y sudoriental —sobre todo de prendas de vestir, calzado y ebanistería— que están subcontratando una proporción cada vez mayor de su producción a empresas más pequeñas.

Este problema existe en los países industrializados, pero es todavía más pronunciado en los países en desarrollo. En estos países muchos subcontratistas son pequeños empresarios: microempresas o empresas pertenecientes al sector informal.

La vía de Asia oriental

No constituye una fácil tarea mantener una producción competitiva y asegurar aumentos importantes del empleo. Pero la experiencia del Japón y de los países de reciente industrialización de Asia oriental indica una vía que puede tener éxito.

Uno de los puntos de partida esenciales fue la reforma agraria. En la República de Corea, entre 1952 y 1954, la proporción de agricultores que eran propietarios y no arrendatarios pasó del 50 al 94%. De esta manera, entre 1954 y 1968 la fuerza de trabajo empleada por hectárea aumentó en un 4,7% al año.

La reforma agraria también tuvo consecuencias muy positivas para el empleo en Taiwán (provincia de China). Tras la reforma, el número de personas que trabajaban en la agricultura aumentó rápidamente y pasó de 400.000 a 1,9 millones entre 1952 y 1968. También se incrementó considerablemente la producción, especialmente gracias a la introducción de nuevos cultivos. Con técnicas de cultivos múltiples, acompañadas de instalaciones de regadío y una mejor gestión de los recursos hidráulicos, los agricultores también lograron cultivar frutas, leguminosas y hortalizas. Ello ofreció más oportunidades de empleo una vez terminada la cosecha, dado que hacía falta un mayor trabajo de elaboración: secado, salazón, enlatado, congelación o deshidratación. En Taiwán (provincia de China), en el decenio de 1960, el número de trabajadores

en la elaboración de alimentos pasó de 11.000 a 144.000. Esos incrementos del empleo hicieron que aumentaran los ingresos y la capacidad adquisitiva de la población. Se ampliaron también así los mercados internos de bienes y servicios, lo cual a su vez tuvo efectos positivos en las opciones tecnológicas y en nuevos aumentos del empleo.

Además de redistribuir los activos, esos países invirtieron simultáneamente en la salud, la educación y las aptitudes de su población, de modo que la fuerza de trabajo estuviera en condiciones de utilizar las últimas tecnologías y los últimos medios de producción a medida que se iban introduciendo. Esas sociedades también establecieron un marco amplio para el crecimiento rápido de la empresa privada y combinaron la orientación de sus economías hacia el exterior y la apertura a la competencia extranjera con el apoyo a la mejora de la capacidad económica nacional.

La productividad de la mano de obra en esos países ha venido aumentando a un ritmo anual del 10% o más, la mitad del cual se ha atribuido a las inversiones en la educación y las aptitudes técnicas. Y durante el decenio de 1980, mientras el desempleo superaba el 10% en casi todos los países en desarrollo, y era de más del 6% en las naciones de la OCDE, en el Japón y en Asia oriental se mantuvo siempre por debajo del 3%.

A este respecto, quizá convenga observar concretamente la experiencia japonesa. El sistema empresarial japonés está basado en tres pilares, a los que a menudo se califica de los tres tesoros sagrados. Empleo vitalicio, sistema salarial por antigüedad y sindicatos de empresa. Se trata fundamentalmente de una comunidad de personas, en lugar de un patrimonio de los accionistas. Está integrada por personas que trabajan en ella y no para ella. Pero, según información reciente, el sistema de empleo vitalicio está empezando a verse sometido a presiones, y se está abandonando, incluso en el caso de los trabajadores administrativos.

Un proceso participativo en el lugar de trabajo puede llevar a unos beneficios considerables en cuanto a productividad. Por

GRÁFICO 3.3
Proyección de fuerza de trabajo y empleo, 1990-2000
(1990=100)



Sería ingenuo suponer que la experiencia de Asia oriental en materia de desarrollo se puede repetir con facilidad en otros países

ejemplo, una investigación de una fábrica con problemas del grupo Brown Boveri ASEA de Suecia, indicó que las trabajadoras realizaban un trabajo de línea de montaje monótono. La rotación de personal era de aproximadamente el 40% al año y la productividad era baja. La empresa decidió modificar totalmente el sistema de producción, permitiendo que las trabajadoras fueran cambiando de tareas y se encargaran de muchos aspectos de la producción, incluidas la planificación del material y el control de la calidad. Eso produjo un cambio impresionante. La rotación de personal se redujo prácticamente a cero, y mientras que antes sólo el 10% aproximadamente de la producción se entregaba a tiempo, a partir de entonces ese nivel se elevó al 98%.

Casi todos los países en desarrollo, y muchos de los industrializados, han tardado en aprender esa lección. Muchos de sus trabajadores tienen especialidades que están anticuadas o que ya no corresponden al entorno en rápida evolución del decenio de 1990. Y, en algunos casos, una marcada desnivelación entre la oferta y la demanda produce una elevada tasa de desempleo, incluso entre los mejor preparados (recuadro 3.4).

Sería ingenuo suponer que la experiencia de un grupo de países se puede repetir con facilidad en otros. Pero si hay un mensaje evidente es que la solución consiste en no centrarse meramente en el capital ni en los procesos de producción, sino en la gente. Con demasiada frecuencia los seres humanos han tenido que adaptarse a fun-

RECUADRO 3.4

**Una educación para la vida:
la cuestión del desempleo de las personas educadas**

A menudo se afirma que la educación y la formación profesional son claves para obtener empleo, pero muchas personas siguen desempleadas pese a su alto nivel de educación, o debido precisamente a ese nivel. En los países asiáticos es frecuente que las personas con menos educación tengan las tasas más bajas de desempleo, porque suelen dedicarse a actividades de subsistencia en el sector informal. En la India, mientras que la tasa de desempleo de las personas sin ninguna educación era del 2% en 1989, la de personas con educación secundaria era del 9% y la de los graduados universitarios del 12% (cuadro del presente recuadro). En Bangladesh, aproximadamente el 40% de las personas con un título de maestría está desempleado o subempleado. En Tailandia, en 1973-1983, las tasas de desempleo entre los graduados universitarios oscilaban entre el 20 y el 35%.

También en África es más probable que los graduados de escuelas secundarias estén desempleados que las personas con menos

educación. Se prevé que el desempleo de los graduados, que todavía no es tan alto como en algunos países asiáticos, aumente en los próximos años al reducirse la contratación en la administración pública, en la cual anteriormente muchos graduados habrían esperado encontrar empleo automáticamente.

El problema fundamental es la descompensación entre la oferta y la demanda. Esto se puede resolver a largo plazo si se ofrece a los desempleados una capacitación más orientada hacia los oficios, y quizá si se brindan al sector privado más incentivos para emplearlos. Pero a plazo más largo, los sistemas de educación y de formación profesional de las sociedades deben orientarse en el sentido de que la gente adquiera las aptitudes que son necesarias: aptitudes que ayuden a las personas a ser las dueñas de sus propias vidas. Ese cambio ha de producirse a todos los niveles de la enseñanza: desde las primeras letras hasta la formación universitaria.

CUADRO DEL RECUADRO

Desempleo en determinados países según nivel educacional (porcentaje)

Pais	Año	Sin educación	Primaria	Secundaria	Terciaria
Argelia	1989	9,2	24,2	28,9	5,8
Túnez	1989	11,2	20,4	17,4	5,2
Ghana	1988	3,4	7,6	13,5	14,7
Kenya	1986	13,5	15,6	22,2	5,4
Zimbabwe	1987	1,6	6,8	11,6	..
Malasia	1985	4,7	22,9	30,6	3,9
India	1989	2,0	3,0	9,0	12,0
Indonesia	1985	0,6	1,5	7,5	5,3
Sri Lanka	1981	4,5	14,5	15,1	4,2
Côte d'Ivoire	1985	5,2	1,0	21,7	13,7

ciones preordenadas por teóricos de la economía, planificadores del Estado y creadores de tecnología. Un enfoque mucho más innovador consiste en empezar con los seres humanos, invertir generosamente en su educación y en sus aptitudes técnicas y ver cuál es la mejor forma de liberar su energía y su creatividad.

Es necesario considerar a los trabajadores como creadores del desarrollo, y no como uno de sus residuos. El empleo debe entenderse como un proceso deliberado de potenciación, y no como un mero producto secundario de la producción.

Promoción de la capacidad empresarial y de las pequeñas empresas

Una de las formas más seguras de promover el empleo es fomentar la creación de pequeñas empresas. El papel cada vez más importante de las pequeñas empresas es evidente por el aumento del empleo por cuenta propia en los países industrializados y en los países en desarrollo (cuadro 3.2).

Por ejemplo, en los Estados Unidos la mitad de los empleados del sector privado trabajan en empresas con menos de 100 empleados.

También en los países en desarrollo cada vez son más numerosas las pequeñas empresas. En Singapur, en 1983, las empresas pequeñas y medias representaban más del 90% del total de empresas. En Kenya, en el decenio de 1980, cada año se registraron más de 1.500 nuevas empresas privadas de responsabilidad limitada.

Muchas empresas productivas se crean gracias a la iniciativa de una sola persona. Un estudio realizado en Malasia llegó a la conclusión de que el 86% de una muestra de empresas las habían creado sus propietarios, que eran relativamente jóvenes y bien educados, y a menudo habían tenido experiencia laboral en actividades similares en otra empresa.

Y en la actualidad es cada vez mayor la proporción de nuevas empresas impulsadas por mujeres. En los Estados Unidos, en 1982, el 22% de las pequeñas empresas eran propiedad de mujeres, y para 1987 esa cifra se había elevado al 30%. Y en los países en desarrollo parece existir una tendencia análoga. En América Latina en su conjunto, una tercera parte de los microempresarios y sus trabajadores son mujeres y, en algunos casos, como en las zonas rurales de Honduras, las mujeres empresarias constituyen ya la mayoría del sector.

Pero de todas las medidas que pueden adoptar los gobiernos para alentar a los empresarios, es probable que ninguna tenga más importancia que asegurar el acceso fácil al capital. Por lo general, el mercado de capitales es muy poco favorable a los pequeños empresarios, en particular a los más pobres. Lo habitual es que los bancos no estén dispuestos a prestar a la gente más pobre, en parte porque no pueden presentar avales aceptables y en parte porque las sumas que necesitan suelen ser demasiado pequeñas para que resulten rentables. Por eso a menudo los bancos pasan por alto las necesidades de los pequeños empresarios agrícolas, industriales y de servicios, o sea, entre el 30% y el 70% de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo. En Filipinas, en 1991, las pequeñas em-

CUADRO 3.2
Proporción del empleo por cuenta propia en el total de la fuerza de trabajo en determinados países

Países en desarrollo	Año	Empleo por cuenta propia en la fuerza de trabajo total (%)
Ghana	1984	68
Pakistán	1984	56
Ecuador	1981	56
Nigeria	1983	56
México	1981	48
Indonesia	1986	44
Bangladesh	1987	41
Filipinas	1987	36
India	1981	31
Corea, Rep.	1987	30
Tailandia	1982	29
Colombia	1987	28
Malasia	1981	28
Brasil	1981	27

Países industrializados	Año	Empleo por cuenta propia en los sectores no agrícolas (%)
Italia	1987	22
España	1987	20
Reino Unido	1987	14
Australia	1987	13
Irlanda	1987	12
Francia	1987	11
Países Bajos	1987	8
Alemania	1987	8
Estados Unidos	1987	8
Canadá	1987	7

Hay tres grandes grupos a los que les resulta difícil obtener créditos: los pequeños agricultores, los empresarios del sector informal en general y las mujeres en particular

presas recibieron sólo el 8% del crédito institucional.

La falta de crédito puede constituir un freno importante al progreso. En Ghana las pequeñas empresas comunican que hasta el 50% de su capacidad puede estar sin utilizar debido a la escasez de capital operacional. Una encuesta realizada en 1989 llegó a la conclusión de que casi el 90% de las empresas consideraban que la falta de crédito constituía una grave limitación a la realización de nuevas inversiones. Y cuando las empresas pequeñas obtienen un crédito, tienden a pagar unos tipos de interés aproximadamente un 33% más alto que las empresas mayores. Una situación parecida se observó en Túnez.

Existen tres grandes grupos a los que les resulta difícil conseguir acceso al crédito: los pequeños agricultores, empresarios del sector informal en general y las mujeres en particular. En Bangladesh, los grandes terratenientes, que constituyen el 7% de los hogares rurales, recibieron el 37% de los créditos institucionales en 1989. En Kenya, menos del 5% de los créditos institucionales se destinan a las actividades informales.

Las mujeres, tanto en el sector formal como en el informal, también experimentan graves problemas para obtener préstamos bancarios. Las mujeres representan aproximadamente el 18% de los trabajadores autónomos de los países en desarrollo. Pero en Filipinas sólo el 10% de los créditos formales se destina a la mujer, y en el Pakistán el Banco de Desarrollo Agrícola concede menos del 0,1% de sus préstamos a mujeres.

Al no disponer de acceso a créditos formales, muchas personas pobres se ven obligadas a recurrir a prestamistas, que cobran intereses usurarios (en Bangladesh el 70% del total de créditos rurales procede de prestamistas). Un mecanismo frecuente en muchos países es un acuerdo de "cinco seis", en virtud del cual el prestatario recibe 5 pesos por la mañana y devuelve 6 pesos por la tarde, es decir, un 20% de interés al día.

En Sierra Leona, el régimen mercantil y arancelario es tal que las pequeñas empresas pagan un 25% más que las mayores por la importación de bienes de capital. En el

Pakistán pagan un 38% más y en Filipinas los sectores dominados por las grandes empresas disfrutan de unos tipos efectivos de protección arancelaria del 25 al 500%, mientras que los sectores que ocupan dos terceras partes del empleo en pequeña escala tienen unas tasas negativas de protección efectiva. Análogamente, los aranceles proteccionistas de Malasia tienden a ser mayores cuanto mayor es la dimensión de la fábrica.

Es evidente que las empresas más pequeñas no deberían ser objeto de esa discriminación. De hecho, cabe alegar que los gobiernos deberían dar preferencia a las empresas más pequeñas.

Además de ayudar más a las pequeñas empresas mediante políticas macroeconómicas más justas, como aranceles y tipos de interés que las protejan, los gobiernos pueden adoptar medidas concretas para promover el desarrollo de esas empresas.

La experiencia demuestra que la mejor forma de apoyar a las pequeñas empresas es combinar una mayor disponibilidad de crédito con medidas encaminadas a aumentar la competitividad.

En la parte occidental de Guatemala, los tejedores de Momostenango utilizan casi el 40% de la lana del país para tejer ponchos, mantas y otros productos. Pero la calidad de la lana se deterioró y los tejedores carecían de créditos para aumentar su producción. En 1986 se creó una fundación con apoyo técnico y financiero de donantes internacionales para ayudar a los agricultores, los tejedores y los encargados de comercializar los productos acabados. Un año después se organizaron 14 centros de asistencia técnica para ayudar a aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la lana. Se facilitaron fondos hasta un máximo de 20.000 dólares para ofrecer créditos a los tejedores con objeto de que aumentaran su producción. Como resultado de esas medidas y otras, los volúmenes de exportación han aumentado considerablemente: se han formado 11 grupos de tejedores con 160 miembros para atender a los pedidos de exportación.

En las zonas rurales del Camerún, la concesión de créditos se ha utilizado junto con nuevas tecnologías básicas a fin de brindar nuevas oportunidades a las muje-

res. En ese país el cultivo básico es el maíz, que cultivan sobre todo las mujeres, pero que se muele sobre todo en molinos laminadores en los pueblos y las ciudades. Los agricultores no podían permitirse comprar los molinos importados ni mantenerlos después. Pero a mediados del decenio de 1980 algunas organizaciones se reunieron para desarrollar un molino laminador de fabricación local que era más barato y ayudar a formar grupos rurales que pudieran comprar y explotar esos molinos. Para mediados de 1989 28 de esos grupos habían recibido créditos. Cada molino es propiedad, por término medio, de 50 mujeres, atiende a 250 familias y obtiene para el grupo unos ingresos equivalentes a 70 dólares al mes.

Los mercados de capital favorables al público atenderían las necesidades de esos grupos, a los que les resulta difícil obtener créditos. En primer lugar, y en cuanto a condiciones previas, una mejor distribución de los activos (como la tierra) aumentaría sus posibilidades de ofrecer un aval. En segundo lugar, las medidas de corrección darían un acceso especial a los grupos más débiles, mediante la acción gubernamental o sistemas de crédito flexibles, como cooperativas, grupos de ahorros o cajas de ahorros. Esos sistemas han desempeñado un papel importante en muchos países industrializados, así como en el mundo en desarrollo: en Togo, los préstamos concedidos por cajas de ahorros aumentaron en un 33% en el último decenio.

Una de las formas más importantes de ayuda a las pequeñas empresas es la capacitación; no sólo la formación profesional, sino también una introducción a las aptitudes de gestión. Un ejemplo interesante de un enfoque más amplio es el Malawian Enterprise Development Institute (Instituto de Malawi de desarrollo de la empresa), orientado fundamentalmente hacia jóvenes educados que están desempleados. Además de la formación profesional, el programa brinda capacitación en administración de empresas y aptitudes empresariales. Al final del curso se regala a los graduados una caja de herramientas y se les conceden préstamos, pero no se les da un certificado de formación en un oficio, ya que podría alentarlos a adquirir simplemente un empleo asalariado.

Existe también la necesidad de organizar un sistema mediante el cual las empresas grandes y medianas proporcionen pedidos a las más pequeñas. En Europa, grandes empresas como General Electric, Olivetti y Philipps han establecido redes amplias de cooperación para el desarrollo de nuevas tecnologías asequibles a empresas más pequeñas.

Los mercados favorables al público deberían alentar y cultivar las pequeñas empresas, y no únicamente en beneficio de los empresarios considerados individualmente, sino de la sociedad como un todo, mediante aumentos constantes de la producción y el empleo.

Apoyo al sector informal

En los países en desarrollo el sector informal está creciendo en casi todas partes. En América Latina el 25% del total del empleo no agrícola correspondía al sector informal al principio del decenio de 1980, y al final del mismo decenio ese porcentaje era del 31%.

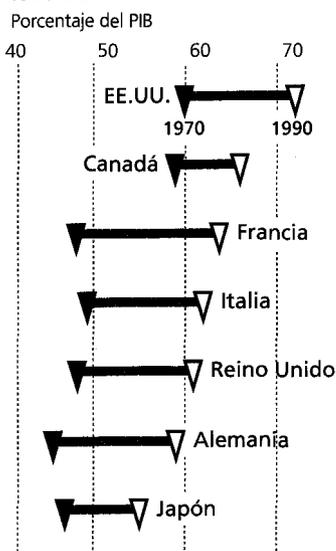
En el África subsahariana el sector informal creció a un ritmo del 6,7% al año entre 1980 y 1989, o sea, mucho más que el sector moderno. Entre 1980 y 1985, mientras que el sector moderno sólo añadió 500.000 puestos de trabajo al mercado de trabajo urbano, el sector informal creó seis millones de nuevos puestos de trabajo. Para 1990 el sector informal proporcionaba empleo a más del 60% de los trabajadores urbanos: por encima del doble que el sector moderno.

En algunos países de Asia, entre ellos la India, Filipinas y Sri Lanka, el empleo asalariado en el sector urbano informal ha crecido más rápidamente que en el sector formal. En la India se ha creado el doble de puestos de trabajo en el sector manufacturero informal que en el formal.

El sector informal, engrosado por los jóvenes que salen de la escuela y no tienen dónde ir, también está absorbiendo numerosos de trabajadores que han perdido sus empleos en la administración pública o en el sector privado formal. Algunos de los desempleados pueden disponer de pequeñas sumas que invertir en una nueva em-

En el África subsahariana el sector informal proporciona empleo al 60% de la fuerza urbana de trabajo

GRÁFICO 3.4
**Aumento de la parte del PIB
 correspondiente a los servicios,
 1970-90**



presa, pero casi todos ellos tratan de obtener trabajo de otras personas (la mayoría de los que intervienen en el sector informal son asalariados). La disminución de su ingreso familiar puede significar que otros miembros de la familia tienen que trabajar: cuando los varones pierden su empleo en el sector formal, a menudo resulta más fácil que las mujeres complementen parte del ingreso con un trabajo en el sector informal. En Kenya la participación de las mujeres en la fuerza urbana de trabajo pasó del 39% en 1978 al 56% en 1986.

En consecuencia, el apoyo a las pequeñas empresas no debería centrarse sólo en el sector formal, sino debe también ampliarse al sector informal, sin desalentar el valor y el dinamismo de sus empresas. El objetivo a perseguir debe consistir en promover el paso del sector informal al formal.

Desarrollo de una nueva economía industrial y de servicios

Los adelantos tecnológicos de los dos últimos decenios —sobre todo en la informática— han transformado los servicios tradicionales. En la actualidad, las aptitudes humanas constituyen el insumo más importante de la banca, las finanzas, la publicidad y las comunicaciones modernas, así como de la gestión de empresas y la administración pública.

La idea de que la industria manufacturera constituye la base de todas las demás actividades económicas es una ilusión de otros tiempos. En la actualidad, la distinción entre industria y servicios carece prácticamente de sentido. Hoy día, en los países industrializados, más de la mitad de los trabajadores de una empresa manufacturera típica realizan tareas de servicios: diseño, distribución, planificación financiera; sólo una minoría realiza sus tareas en los talleres. En segundo lugar, la productividad en los servicios, si bien resulta difícil de medir, no va a la zaga de la productividad en la industria manufacturera. Existen muchos indicios de que los servicios están experimentando una revolución en cuanto a su nivel de productividad. En tercer lugar, los servicios también son el sector del comercio internacional, en el que representan por en-

cima del 20% que crece más rápidamente. Los servicios significan el 40% del total de la inversión externa directa de las cinco principales economías industriales.

Los servicios, que generan aproximadamente el 60% del PIB y el 66% de las oportunidades de empleo en los países industrializados, dominan la economía mundial (gráfico 3.4). La parte correspondiente a las manufacturas seguirá disminuyendo a medida que más fábricas de baja tecnología se desplacen a países en los que el montaje u otras operaciones con gran densidad de mano de obra se puedan realizar a menos costo. Los Estados Unidos son el país que tienen, con mucho, el mayor sector de servicios, que representa aproximadamente el 70% de su PIB y casi el 80% de su fuerza de trabajo. Pero los países en desarrollo siguen yendo a la zaga, pues sólo el 47% de su PIB y el 25% de su fuerza de trabajo corresponden a los servicios. De forma que queda un margen cada vez mayor para que esos países generen empleo en sus sectores de servicios.

Entre 1980 y 1990 el comercio de servicios aumentó por término medio en un 7,7% al año y ascendió a 990.000 millones de dólares en 1990. Para el año 2000, el comercio de servicios podría llegar casi a 2 billones de dólares.

Casi todos los países en desarrollo siguen siendo importadores netos de servicios. Su déficit neto por servicios pasó de 4.000 millones de dólares en 1970 a más de 17.000 millones de dólares en 1990.

Esta nueva economía mundial de servicios desplaza las ventajas comparadas más en favor del público que de los recursos naturales. Los países en desarrollo tienen la mayoría de la población mundial, pero todavía cuentan con sólo una pequeña parte del comercio mundial de servicios. La rápida ampliación del comercio en servicios con gran densidad de aptitudes brinda, pues, enormes oportunidades para los países en desarrollo, si es que pueden impartir nuevos conocimientos y nuevas aptitudes a sus pueblos.

Redes de seguridad del empleo

Incluso con todas las medidas positivas que se acaban de proponer, la situación del em-

pleo podría ser tan grave, y la función del empleo en una estrategia de desarrollo humano tan importante, que debería estudiarse la posibilidad de realizar una reforma estructural en forma de un plan de empleo garantizado. El punto de partida de un plan de ese tipo es el reconocimiento del derecho de todos al trabajo.

Así, algunos países en desarrollo han ideado programas de empleo garantizado para quienes no pueden hallar trabajo, en los cuales generalmente se ofrece trabajo, aunque sea mal pagado, mediante programas de obras públicas. Esos sistemas desempeñan una función parecida a la de las prestaciones por desempleo en los países industrializados, pero resultan mucho menos caros, dado que se limitan estrictamente a quienes están dispuestos a realizar trabajos manuales pesados por muy poca remuneración o por pequeñas cantidades de comida. En Bangladesh, en el decenio de 1980, el 90% de los participantes en el programa de alimentos por trabajo se hallaba por debajo del umbral de la pobreza. En Botswana y Cabo Verde se calcula que los programas de obras públicas realizados en el decenio de 1980 salvaron la vida de entre 60.000 y 90.000 personas en cada país. En Chile y el Perú esos programas ayudaron a aliviar el impacto de la recesión durante el decenio de 1980 y en Egipto el Programa de Familias Productivas benefició a un millón de personas.

Los programas de obras públicas también presentan la ventaja de que sirven para construir activos, como carreteras o planes de regadío.

Uno de los mayores programas de obras públicas del mundo en desarrollo es el Programa de Garantía del Empleo de Maharashtra en la India. Se inició en 1972 para dar empleo a quienes lo solicitaran a un salario estipulado, en un plazo de 15 días, a una distancia máxima de cinco kilómetros de la aldea del participante. En 1990-1991, el programa creó más de 90 millones de días-persona de trabajo y casi dos terceras partes de los trabajadores procedían de hogares que se hallaban por debajo del umbral de la pobreza. Además de dar trabajo, el Programa ha ayudado a movilizar a los pobres de las zonas rurales como

fuerza política y actuado como contrapeso del poder de los funcionarios locales. El programa paga el salario mínimo oficial, que es algo superior al del mercado (en torno a un dólar al día), y en 1991 costó 2.400 millones de rupias (103 millones de dólares). Es uno de los programas más eficaces del mundo en relación a su costo para ayudar a los pobres.

El programa de Maharashtra y otros parecidos demuestran que los programas tienen que estar concebidos con sumo cuidado para asegurar que aporten activos útiles y que no deformen el mercado local de mano de obra. Sobre todo, esos programas deben servir para mejorar la producción, y no sólo la asistencia social.

En el futuro, también convendría estudiar la posibilidad de ampliar los programas de garantía del empleo más allá de sus ámbitos tradicionales, orientados primordialmente hacia las obras públicas. Desde luego, podrían abarcar muchas tareas necesarias relacionadas con el medio ambiente. También podrían centrarse más en la prestación de servicios sociales, que serían fundamentales para mejorar el desarrollo humano. Podrían incluir propuestas de un servicio nacional a cambio de una educación garantizada, como acaba de proponer la nueva Administración de los EE.UU. Son demasiadas las actividades sociales que quedan sin realizar mientras demasiadas personas siguen sin tener empleo. No hace falta ser ningún genio para atender a necesidades humanas insatisfechas con recursos humanos desempleados.

Los sindicatos

Cuando los sindicatos sintonizan bien con sus miembros y también con las necesidades nacionales, pueden hacer que todo el proceso industrial funcione de modo más armonioso. Al igual que muchas otras instituciones de una sociedad democrática, los sindicatos ayudan a combinar los intereses de diferentes personas de manera que formen un grupo coherente. Ello puede evitar perturbaciones y ayudar a que aumente la productividad.

Alemania tiene unos sindicatos muy poderosos cuyo sistema tripartito de con-

Son muchas las actividades sociales sin realizar mientras demasiadas personas siguen sin tener trabajo

sultas y adopción de decisiones —en el que intervienen los empleadores, los representantes de los trabajadores y el Gobierno— han proporcionado al país casi los salarios más altos y el horario de trabajo más corto de los países de la OCDE. Análogamente, los países escandinavos han combinado unos altos niveles de vida con los que son proporcionalmente los "niveles de densidad" más altos de la OCDE (el nivel de densidad consiste en el número de afiliados a sindicatos como proporción del total de la fuerza de trabajo). Los cinco países con los niveles de densidad más altos son Suecia (85%), Islandia (78%), Dinamarca (73%), Finlandia (71%) y Noruega (55%).

La afiliación a los sindicatos ha venido disminuyendo en casi todos los países industrializados en los últimos años. En los Países Bajos, la afiliación a los sindicatos bajó del 39% en 1978 al 24% en 1991. Y en los Estados Unidos, la afiliación a los sindicatos ha venido disminuyendo en los tres últimos decenios del 30% a aproximadamente el 15%.

Los sindicatos de los países industrializados se han visto socavados por distintos motivos. El desempleo ha reducido el número de trabajadores y reforzado las bazas de los empleadores. Y los sindicatos también han tenido que hacer frente a una legislación mucho más dura impuesta por los gobiernos. Además, hay empresas y capitales que se han ido de países con sindicatos fuertes a países de salarios bajos y sin sindicatos. Pero un problema más fundamental es la fragmentación de la fuerza de trabajo, que en la actualidad es mucho más reacia a la organización de masas. El paso a una economía de servicios y el número cada vez mayor de trabajadores a tiempo parcial, o de los que adoptan regímenes flexibles de trabajo, hace que esos trabajadores queden fuera del alcance de las modalidades tradicionales de organización sindical.

En los países en desarrollo es menor la proporción de la fuerza de trabajo que tiende a afiliarse a los sindicatos, porque hay menos trabajadores en el sector formal. En América Latina pertenece a sindicatos aproximadamente el 20% de la fuerza de trabajo (esa tasa es más alta en la Argentina, el Brasil, México y Venezuela). Singapur y

Sri Lanka tienen algunas de las tasas más altas de Asia —llegan al 40%—, mientras que Malasia y Filipinas tienen niveles de afiliación de entre el 20% y el 40%. En Africa, donde sólo el 10% aproximadamente de la fuerza de trabajo corresponde al sector formal, es probable que los afiliados a los sindicatos representen sólo el 1 o el 2% del total de la fuerza de trabajo. Pero donde más débiles son los sindicatos es en muchos Estados árabes. En casi todos esos países los gobiernos limitan sus actividades, y en Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Arabes Unidos, Omán y Qatar están prohibidos los sindicatos.

Es posible que la democratización brinde ahora más libertad a los sindicatos, pero el proceso concomitante de liberalización económica es mucho más problemático. Los sindicatos se han opuesto a menudo a las privatizaciones, dado que éstas comportan muchas veces pérdidas de puestos de trabajo. Por ejemplo, en 1992 Colombia quedó paralizada durante una semana por una huelga de trabajadores de telecomunicaciones que protestaban contra la privatización del sector. En otros países el proceso ha sido más armonioso: en México se concedieron a los trabajadores de telecomunicaciones créditos por valor de 325 millones de dólares para ayudarlos a comprar acciones de la empresa privatizada.

Pero un problema más importante para los sindicatos de todo el mundo es el cambio en la naturaleza de la fuerza de trabajo, que ha pasado de concentrarse en los trabajadores de la línea de producción a los trabajadores más fragmentados de los sectores de servicios, así como los pertenecientes a la periferia precaria como se ha comentado *supra* en este capítulo. Como señala el informe sobre *El trabajo en el mundo* de la OIT, en su estudio de 1993 sobre los sindicatos: "Las formas de trabajo de hoy en día no se parecen nada a las antiguas industrias que transformaban el paisaje con sus chimeneas y que son la cuna de la solidaridad sindical. Los trabajadores de nuestras industrias manufactureras suelen manejar equipo y materiales complejos, sirviéndose a menudo de ordenadores y robots, y están adquiriendo unos conocimientos que prác-

ticamente han desdibujado la frontera que había antes entre trabajadores, manuales y empleados".

Los trabajadores que realizan trabajos diferentes sienten mucha menos solidaridad. Y al abandonar las actividades manufactureras sus aspiraciones cambian y tienden a orientarse de forma todavía más individual. Los empleadores aprovechan esta tendencia, adoptando estrategias de "gestión de los recursos humanos", que se ocupan de los trabajadores uno a uno o en pequeños grupos. Ello puede o no permitir una mayor participación de cada trabajador, pero desde luego debilita a los sindicatos.

Los sindicatos también padecen las consecuencias de su relativo olvido de las mujeres trabajadoras. Los sindicatos de muchos países siguen siendo en gran parte un coto masculino. En muchos sectores las mujeres constituyen ya más de la mitad de la fuerza de trabajo, pero en la mayor organización sindical internacional, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, sólo el 34% de los afiliados son mujeres. En América Latina, sólo el 3% de los funcionarios de sindicatos son mujeres. Muchas de las mujeres que acaban de ingresar en la fuerza de trabajo lo hacen a tiempo parcial o en turnos complejos que hace que les resulte especialmente difícil organizarse desde el punto de vista sindical (recuadro 3.5).

Si los sindicatos aspiran a estar en la vanguardia de la participación en el lugar de trabajo en los próximos años, es evidente que habrán de reinventarse a sí mismos a fin de representar a una nueva generación de trabajadores.

Liberar a la empresa privada

Aproximadamente 80 países están llevando a cabo un programa de liberalización económica y privatización. Muchas economías industrializadas de mercado también han avanzado algo en esa dirección, que no sólo incluye la privatización de la producción industrial, sino también la de algunos servicios públicos. Cambios parecidos se han producido en los países en desarrollo, donde los programas de ajuste económico

han implicado que el Estado se retire de algunas actividades productivas, además de liberalizar la economía y de una apertura al comercio internacional.

Los países que se enfrentan con los cambios más radicales son los de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética, al ir pasando de economías organizadas desde arriba a mercados más abiertos. Al final del presente capítulo figuran unos estudios por países que revelan la diversidad del carácter y el ritmo de las reformas, con detalles de experiencias recientes de transición en la Argentina, el Brasil, China, Ghana, Egipto, la India, Kenya, Malasia, Polonia, Rusia y Viet Nam.

Países en desarrollo

Casi todos los países en desarrollo adoptaron políticas más orientadas hacia el mercado en el decenio de 1980 y principios del de 1990: ajustaron más los precios internos a los de los mercados internacionales y estimularon al sector privado. Un estudio realizado por la Corporación Financiera Internacional acerca de 47 países en desarrollo revela que desde mediados del decenio de 1980 las inversiones privadas desempeñan un papel cada vez más importante. Compensaron una leve reducción de las inversiones públicas y aumentaron en relación al PIB, al pasar de aproximadamente el 12% en 1985 al 15% en 1990 y al 16% en 1991.

Sin embargo, esa tendencia no es universal. Incluso en algunos países que aplican medidas de liberalización, las inversiones en el sector privado disminuyeron de hecho como proporción del PIB durante el decenio de 1980, como ocurrió en la Argentina, Bolivia, Colombia, Kenya, el Perú y Trinidad y Tabago.

Donde mayores han sido esos cambios es en países en desarrollo como China y Viet Nam, que partían de economías de planificación centralizada. En esos países la reforma básica consistió en la legalización de la propiedad y de la empresa privadas y para China tuvo especial importancia la eliminación de las comunas agrícolas. El nuevo sector privado ha respondido rápida y vigorosamente y ha contribuido a aumentar la producción de modo impresionante.

Los sindicatos deben reinventarse a sí mismos a fin de representar a una nueva generación de trabajadores

Acción afirmativa para la mujer

Para 1990 la participación de la mujer en el total de la población económicamente activa aumentó mucho, al llegar al 42%. En Asia oriental ascendió al 43%, en América Latina y el Caribe al 32% y en el norte de África y Asia occidental al 13%.

Pero por lo general las mujeres están empleadas en una gama restringida de puestos de trabajo: en tareas mal pagadas y de escasa productividad, en las que están sometidas a discriminación y a veces a acoso sexual. A ello se añaden las largas horas de trabajo doméstico que a menudo no se les reconocen. Según un estudio de las Naciones Unidas realizado en 1990, si el trabajo no remunerado en la casa y la familia se contaran como elementos productivos en las cuentas nacionales, la producción mundial aumentaría entre un 20 y un 30%.

En los países en desarrollo, una de las mayores contribuciones que hacen las mujeres fuera de sus casas es en la agricultura. En África el 78% aproximadamente de las mujeres económicamente activas trabajan en la agricultura (frente al 64% de los hombres). Y en Asia el 80% del trabajo que sigue a la cosecha lo hacen las mujeres.

Las mujeres también constituyen una proporción considerable del sector informal, en el cual a menudo pueden combinar con mayor flexibilidad las responsabilidades de trabajo y las de cuidado de los hijos. En América Latina entre el 25 y el 40% del empleo en el sector informal corresponde a las mujeres.

Las mujeres de casi todos los países tienden a estar concentradas en trabajos de condición inferior. En la industria manufacturera las mujeres realizan una gran parte del trabajo rutinario en cadena. En las zonas de elaboración para la exportación de Asia sudoriental, y en industrias como la electrónica, la elabo-

ración de alimentos, los textiles y el calzado, las mujeres pueden llegar a constituir el 80% de la fuerza de trabajo.

La baja condición se refleja en una productividad escasa y una remuneración baja, y a menudo los ingresos de la mujer sólo representan entre el 50 y el 80% de los de los hombres (cuadro del presente recuadro). Las mujeres también tienen más probabilidades de estar desempleadas. En Colombia, en 1990, el desempleo de los hombres en las mayores ciudades era del 8,1% y el de las mujeres del 13,2%.

Muchas formas de discriminación contra la mujer surgen debido a las responsabilidades familiares que han de asumir. Por eso es importante que las empresas ofrezcan un permiso por maternidad adecuada y acceso a locales de cuidado de los niños. Pero también puede existir la necesidad de leyes específicas que aseguren que la discriminación en el lugar de trabajo es ilegal, así como unas políticas de acción afirmativa que corrijan los prejuicios persistentes contra la mujer.

Los programas de acción afirmativa son más frecuentes en los países industrializados. Un estudio realizado en los Estados Unidos por el Departamento de Trabajo ha demostrado que el empleo de las mujeres aumentó en un 15% en las empresas con objetivos de acción afirmativa, frente a sólo el 2% en otros establecimientos.

En los países en desarrollo ha habido pocas medidas de acción afirmativa para la mujer, pero algunas sí ha habido. En el caso de la administración pública de Bangladesh, entre el 10 y el 15% de los puestos se reservan a mujeres. De esta manera, la participación de las mujeres en todos los puestos de la administración pública pasó de menos del 3% a principios del decenio de 1970 al 8% en 1990.

Aunque el proceso de transición no ha carecido de costos sociales, millones de chinos se han beneficiado de las nuevas oportunidades económicas y la reducción de la pobreza ha avanzado a un ritmo sin precedentes. También en Viet Nam una gran parte de la población se ha beneficiado ya de los cambios.

Para otros países en desarrollo que ya contaban con un sector privado mayor, el cambio ha sido menos drástico, y por ello suele calificarse a la transición de "ajuste". Por lo general los cambios han incluido la liberalización del comercio y las finanzas, la reforma de los sistemas fiscales, la desregulación del mercado de trabajo y la reforma o la privatización de empresas públicas. Normalmente, esas reformas han ido precedidas o acompañadas de medidas de estabilización económica, tales como grandes recortes del gasto público.

En muchos países esas reformas todavía no han originado logros en cuanto a desarrollo humano. Es cierto que resulta difícil decir si sus resultados habrían sido peores sin las reformas, pero el hecho es que las tres cuartas partes de los países que han realizado ajustes en el África subsahariana han sufrido un descenso de sus ingresos per cápita, y en América Latina esos descensos han sido por lo menos igual de negativos.

Pasarán algunos años antes de que se pueda hacer un balance real de los efectos que la liberalización y el ajuste en los países en desarrollo tienen para el desarrollo humano. En casi todos los países las reformas todavía no han supuesto una mejora de los resultados económicos. Y lo habitual es que las estadísticas sociales estén muy rezagadas respecto de las económicas, sobre todo en los países en desarrollo.

Los antiguos países socialistas

Los países de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética se han transformado en los últimos años, y no sólo en las esferas económica, social y política. También están pasando por una transición democrática de un gobierno autoritario a una mayor libertad y participación políticas, una transición sociocultural de una vida sin libertad de circulación y de viaje a otra con las fronte-

CUADRO DEL RECUADRO
Situación desventajosa de la mujer en el trabajo, 1990

País	Tasa de desempleo (%)		Ingresos de las mujeres fuera de la agricultura (remuneración de los hombres = 100)	Horas semanales de trabajo, incluidas las tareas domésticas	
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
<i>Países industrializados</i>					
Australia	9,8	9,1	88,0	48,3	46,9
Dinamarca	9,3	12,1	82,1	40,3	45,1
Alemania	4,0	4,8	73,6	46,9	51,2
Reino Unido	11,8	5,1	67,4	47,2	51,9
Japón	2,0	2,2	50,7	50,6	45,4
<i>Países en desarrollo</i>					
Kenya	15,6	18,6	80,5	40,1	47,2
Sri Lanka	10,8	24,3	78,5	52,4	56,7
Costa Rica	4,2	5,9	65,9	45,7	48,3
Corea, Rep. de	2,9	1,8	53,5	48,2	53,3

ras abiertas, y una transición psicológica de una vida acostumbrada a recibir la atención permanente del Estado a otra en las cuales los niveles de vida individuales y de los hogares dependen mucho de la iniciativa y el esfuerzo privados.

Las reformas económicas en los antiguos países socialistas prevén una reestructuración completa de una economía dirigida desde arriba a una economía de mercado. Es probable que esta transición —que se ha retrasado mucho— sea traumática. El caos económico se había ido fraguando desde hacía mucho tiempo; no se puede establecer el orden con gran rapidez ni sin dolor. Pero la transición es necesaria e inevitable. La única cuestión que se plantea es la habilidad con la que se realice en los diversos países.

Si bien muchas de las reformas económicas son comunes a toda la región, existen diferencias considerables entre los distintos países. Algunos de ellos ya disponían de más elementos de una economía basada en el mercado (como una agricultura privada), o habían iniciado sus reformas antes que otros, lo cual distingue a los "pioneros", como la República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca de los "rezagados", como Albania, Bulgaria, Rumanía y los estados recién independizados de la ex Unión Soviética. También ha habido diferencias en cuanto al ritmo de la reforma: la "terapia de choque" de Polonia, en comparación con el enfoque más "reformista institucional" de Hungría.

Todos esos países partieron con unas estructuras económicas distorsionadas. Lo característico es que gran parte de su fuerza de trabajo estuviera empleada en grandes empresas cuya tecnología estaba anticuada. Y en muchas regiones su base económica era muy limitada, lo cual las hacía muy vulnerables al juego de las fuerzas del mercado. Por lo general, los sectores de servicios eran muy reducidos e insuficientes para el funcionamiento de una economía moderna. A menudo la agricultura era muy ineficiente, en especial en la ex Unión Soviética.

EL PROCESO DE REFORMA. El objetivo de las reformas en toda la región es modificar el equilibrio entre los sectores privado y

público, para lo cual se permite la creación de muchas empresas privadas nuevas y se privatiza el sector estatal. La privatización será una tarea gigantesca. Las empresas de propiedad estatal producían entre el 60 y el 90% del PIB de esos países. Polonia tenía más de 8.000 grandes empresas industriales estatales, y la Unión Soviética 47.000.

De hecho, la empresa privada se ha expandido apreciablemente en algunos de los países que empezaron primero: por lo general mediante el trabajo por cuenta propia o la creación de pequeñas empresas.

Pero el proceso de la privatización todavía tiene que ponerse totalmente en marcha (recuadro 3.6). Uno de los problemas más importantes se refiere al método de la distribución de los activos. En primer lugar, como había pocas personas que poseyeran muchas propiedades, ahora carecen de dinero para comprar los nuevos activos que salen a la venta. En segundo lugar, se plantea la cuestión de la equidad. Los que sí tienen dinero suelen pertenecer a la "nomenclatura", y acumularon riquezas legal o ilegalmente bajo el antiguo sistema y pueden lucrarse todavía mucho más.

El problema se está afrontando de di-

RECUADRO 3.6

Transiciones desiguales: historia de dos ciudades

La transición, en Europa oriental a las economías basadas en el mercado será larga y difícil e implicará mucho más que un mero paso de las industrias públicas a las del sector privado. Sus repercusiones serán muy diferentes según las regiones o las ciudades y exigirán políticas diferentes.

Así lo demuestran las distintas experiencias de dos ciudades polacas: Cracovia y Lodz. En ambas ciudades, durante el período de planificación centralizada, las grandes empresas de propiedad estatal representaban nada menos que el 80% del total del empleo industrial.

Hoy día el desempleo en Lodz está en torno al 18%, mientras que en Cracovia es de menos de la mitad. Lodz es una ciudad productora de textiles, y se ha visto muy afectada por el desmoronamiento del comercio con la ex Unión Soviética y por las importaciones baratas procedentes de Asia.

Cracovia, que es un centro metalúrgico y metalmeccánico, ha logrado hallar nuevos mercados en Alemania para sus componentes relativamente baratos.

Todo ello tiene marcadas repercusiones en el sector privado. En Lodz el sector privado se concentra en gran medida en el comercio tanto minorista como mayorista, lo cual deja a la ciudad atrapada en una espiral descendente de puestos de trabajo mal pagados. En Cracovia una proporción considerable del creciente sector privado, se basa en las subcontratas de servicios industriales: un círculo virtuoso en el cual el crecimiento de una empresa alimenta el de otra.

Esas dos ciudades constituyen una demostración clarísima de que la transición tendrá diferentes repercusiones según los lugares: aumentará las desigualdades y exigirá medidas especiales para las regiones y las ciudades que parecen destinadas a ser perdedoras.

La Europa oriental y central está entrando en una época de desempleo que podría durar años

versas formas. Una de ellas es la distribución de los derechos de propiedad a todos los ciudadanos en forma de bonos que se pueden vender o cambiar por participaciones en una o más empresas (como ocurre en Rusia y en la República Checa). Otra modalidad es que las empresas las compren sus administradores y los empleados (que es el método más frecuente en Hungría).

En Rusia, cuando a los administradores o los trabajadores les interesa comprar una empresa estatal, se les ayuda financieramente, permitiéndoles emplear las utilidades netas de la empresa para crear fondos a fin de comprarla. Y si su oferta por la empresa es la ganadora (sea en subasta o en licitación competitiva), tienen derecho a un descuento del 30% del precio de venta y al aplazamiento del pago durante un año. Por ejemplo, en abril de 1992 más del 40% de los comercios vendidos en una subasta experimental en Nizhny Novgorod fueron adquiridos por trabajadores que aprovecharon esas ventajas. En febrero de 1993, en la primera subasta experimental de comercios realizada en Lviv (Ucrania), se vendieron a los trabajadores nueve de las 17 propiedades puestas a la venta.

COSTOS HUMANOS DE LA REFORMA. Es posible que los objetivos a largo plazo de la privatización sean aumentar el crecimiento económico y promover el desarrollo humano, pero los efectos inmediatos han sido traumáticos. En 1990-1992 las economías de todos los países de la región se sumieron en unas crisis cada vez más profundas. Entre 1988 y el primer semestre de 1992 la producción industrial disminuyó en más del 40%. Y sólo en 1992 la producción de Europa oriental disminuyó, según se estima, en un 10%, y gran parte de esa disminución correspondió a las industrias de defensa (el consumo no bajó tanto). También contribuyó mucho a esa disminución el desmoronamiento del comercio entre las antiguas economías socialistas, que también se vieron afectadas por la recesión en los demás países industrializados.

Las repercusiones humanas han sido dramáticas. En cada país acerca del cual se dispone de datos ha aumentado la proporción de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza. En Bulgaria, la

República Checa, Polonia, Rumania y la República Eslovaca el número de hogares que vive oficialmente por debajo del umbral de la pobreza ha aumentado mucho, y es probable que las cifras disponibles estén considerablemente subestimadas.

Millones de personas de toda la región han ingresado en las filas de los "nuevos trabajadores pobres", sea por recortes de los salarios reales, pérdidas de prestaciones sociales o reducción de las horas de trabajo. En Bulgaria, Rumania y Rusia los gerentes están obligando a muchos trabajadores a tomarse largos períodos de vacaciones sin sueldo.

Además, otros millones de personas están desempleados. Las cifras actuales de desempleo son bastante alarmantes, pero es posible que incluso esas cifras estén muy por debajo de la realidad. En Polonia, en 1992, cuando la tasa oficial era del 12%, el Ministro polaco de Trabajo y Política Social citó estadísticas relativas a las jubilaciones anticipadas incentivadas y a quienes tenían empleo pero no tenían trabajo, que sugerían que la cifra real se aproximaba más al 20%. La Europa oriental y central está entrando con unas tasas bastante superiores al 15% en una época de desempleo masivo, que podría durar años.

Las crisis actuales, que afectan a la casi totalidad de las poblaciones de esos países, han golpeado con especial dureza a algunos grupos: las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de más edad y las minorías étnicas.

Las mujeres solían estar razonablemente bien integradas en la fuerza de trabajo. Tenían unas tasas muy elevadas de participación, aunque no obtuvieran los puestos que se merecían. Sin embargo, ahora parece que se las trata más bien como "trabajadoras secundarias" y se las desplaza de las empresas más rápidamente que a los hombres, o sus salarios y sus prestaciones disminuyen a un mayor ritmo.

Los trabajadores más jóvenes y los de más edad también son muy vulnerables. Pocas empresas están aceptando a nuevos trabajadores, de forma que el desempleo entre los jóvenes está adquiriendo caracteres graves: en Polonia, a principios de 1992, una tercera parte del total de los desempleados tenía menos de 24 años. Al otro ex-

tremo de la escala, la campaña por aumentar la eficiencia también está eliminando la práctica de mantener a los trabajadores después de la edad oficial de jubilación para compensarlos por lo miserables que eran las jubilaciones estatales. En Checoslovaquia, a fines de 1980, cuando la edad oficial de jubilación de los hombres eran los 60 años, más del 30% de los hombres entre los 65 y los 69 años de edad seguía trabajando.

El desempleo también está aumentando de forma alarmante entre los grupos minoritarios. En Eslovaquia, en 1992, la tasa oficial de desempleo de los gitanos era del 30%: más del cuádruple de la correspondiente al resto de la población. Y en Bulgaria existen informes sobre un desempleo del 50% en la minoría turca y de más del 80% entre los gitanos. Esas minorías tienden a estar sobrerrepresentadas en puestos de trabajo que se eliminan o a ser víctimas de una discriminación directa en las nuevas contrataciones.

A los sistemas de seguridad social les resulta cada vez más difícil hacer frente a tamaño aumento del desempleo y de la pobreza. Las empresas estatales solían atender la mayor parte de las prestaciones sociales, desde el cuidado de los hijos hasta la atención de salud, pasando por las pensiones de jubilación. Pero en los tres últimos años esas prestaciones automáticas y generalizadas se han visto muy recortadas y se las está sustituyendo por "redes de seguridad social", cuyos servicios tienen unos objetivos mucho más limitados, con lo cual existe el peligro de que dejen sin atender a millones de personas desesperadamente necesitadas.

Experiencias con la privatización

Entre 1980 y 1991 se privatizaron casi 7.000 empresas estatales, sobre todo en los estados orientales de Alemania (4.500) y en otros países con economías de planificación centralizada. Sólo unas 1.400 correspondieron a los países en desarrollo, con un 59% en América Latina, un 27% en África, un 9% en Asia y un 4% en los Estados árabes (cuadro 3.3). Como casi todas las privatizaciones en el mundo en desarrollo han sido

recientes, no se reflejan plenamente en los datos de 1991.

Las empresas públicas se están privatizando debido sobre todo a la creencia de que, en el sector manufacturero y otros sectores productivos, la empresa privada puede obtener mejores resultados. Pero el último clavo en el ataúd de casi todas las empresas públicas ha sido su evidente ineficiencia y, sobre todo, sus enormes pérdidas financieras que vaciaron las arcas públicas de unos fondos que se podrían haber utilizado mejor en otras cosas.

No todas las empresas públicas pierden dinero y no todas son siempre más ineficientes que las del sector privado. Un estudio realizado hace poco en Kenya llegó a la conclusión de que según diversos indicadores varias empresas manufactureras públicas funcionaban mejor que otras del sector privado. Y la siderurgia de propiedad estatal de la República de Corea figura entre las más eficientes del mundo. Pero en algunos países sí es cierto que una gran proporción de las empresas estatales sufren pérdidas. En China, en 1991, pese a unas reformas considerables, aproximadamente una tercera parte de las empresas estatales seguían trabajando a pérdida. En Tanzania, durante el decenio de 1980, aproximadamente la mitad de las empresas estatales sufrían pérdidas de forma persistente.

Esas pérdidas —equivalentes a más del 3% del PIB en Bangladesh y México en el decenio de 1980, al 4% en Turquía, al 5% en el África subsahariana y al 9% en la Argentina y Polonia— tenían que cubrirse mediante subsidios estatales. En Sri Lanka esos subsidios representaban el 20% del gasto público y el 60% del déficit presu-

CUADRO 3.3
Privatización de empresas de propiedad estatal,
1980-1991

Región	Empresas privatizadas	Proporción en el total de privatizaciones (%)
Europa oriental	5.305	78
ex Alemania Oriental	4.500	66
Países de la OCDE	170	2
América Latina y el Caribe	804	12
África subsahariana	373	5
Asia	122	2
Estados árabes	58	1

puentario. En el Camerún las pérdidas de las empresas estatales solían ser superiores al total de los ingresos estatales procedentes del petróleo.

El costo de oportunidad social ha sido abrumador. Si los gobiernos no tuvieran que financiar esas pérdidas, el gasto total en salud y educación en Bangladesh y Polonia se podría haber duplicado, y en la Argentina casi triplicado (cuadro 3.4). Según el Secretario de Hacienda de México una pequeña fracción de los 10.000 millones de dólares de pérdidas del complejo siderúrgico estatal podría haber suministrado agua potable, alcantarillado, hospitales y servicios de educación a toda una región de su país.

Sin embargo, la privatización no es ninguna panacea. Si se concibe o ejecuta apresuradamente, sus resultados podrían ser escasos. Así, la privatización no debe entenderse como un fin, sino como un medio de alcanzar niveles más altos de desarrollo humano.

La primera tarea debe consistir en asegurar que las compañías se privaticen en un clima propicio a la realización de negocios. Las empresas recién privatizadas tienen que actuar con una "cultura de empresa" si se aspira a lograr algún progreso real. De hecho, el cambio de esa cultura —mediante, por ejemplo, la capacitación adecuada de los nuevos empresarios, o el logro de un clima competitivo— probablemente tenga más importancia que el cambio de propiedad. Y si la empresa sigue siendo un monopolio después de la privatización, como suele ocurrir con los servicios públicos, también debe estar sometida a unos controles adecuados, pues de lo contrario no se

habrá hecho más que traspasar las ineficiencias y el poder monopólico al sector privado, con los costos a cargo de los consumidores. O entonces una explotación monopolista con unos propietarios eficientes sustituirá a las ineficiencias de la propiedad pública.

Es evidente que los países más pobres, y los que sólo recientemente han adoptado los principios de una economía mixta, tropezarán con dificultades para crear ese tipo de clima. También es posible que tengan una capacidad limitada para administrar el proceso de privatización y problemas para encontrar compradores idóneos de las empresas y asegurar que los recursos se distribuyan de forma equitativa. Malawi y Papua Nueva Guinea han tenido que luchar para lograr sus objetivos de privatización, debido a la dificultad de movilizar ahorros para la inversión en capital social.

También debe preocupar el ritmo del proceso de privatización. La creación de un marco adecuado de instituciones y reglamentaciones lleva tiempo, de forma que las privatizaciones no deben ser apresuradas, ni siquiera cuando existe presión de instituciones financieras durante los programas de ajuste estructural. Y quizá sea mejor adquirir experiencia y empezar con empresas más pequeñas —como hicieron Chile, Jamaica, México, Polonia y Togo— antes de pasar a las más grandes.

Los gobiernos también deben ser realistas en cuanto a los ingresos que puede generar la privatización. En Malasia, Papua Nueva Guinea y Sri Lanka, las privatizaciones en un año medio produjeron menos del 1% del PIB. De hecho, a menudo los impuestos pagados por las empresas recién privatizadas han generado más ingresos que la venta inicial de los activos.

Una de las cuestiones más importantes —y a la que se suele prestar menos atención— es la de los efectos que producirá la privatización en el público. En general se da por hecho que la privatización ha de ir acompañada de desempleo, pero no siempre es así. Con una secuencia mejor de medidas de política general, se podría evitar una gran parte del desempleo. Sería mucho más racional reestructurar muchas de las empresas antes de privatizarlas y realizar es-

CUADRO 3.4
Costo de oportunidad social de las pérdidas de empresas públicas, 1988-1990

Pais o región	Estimación de pérdidas de las empresas públicas en % del PNB	Gasto público en educación y salud en % del PNB	Aumento potencial del gasto en educación y salud si se eliminan las pérdidas de las empresas públicas (%)
Argentina	9	5,5	164
Polonia	9	7,6	118
Bangladesh	3	3,1	97
Turquía	4	4,6	87
Egipto	3	11,0	27
Filipinas	2	8,3	24
Africa subsahariana	5	6,5	77

fuerzas anteriores a fin de crear otros puestos de trabajo en el sector privado. Y si los despidos son inevitables, los gobiernos deben llevarlos a cabo antes de la privatización. Se contribuiría de esa manera a asegurar que los trabajadores perciban una indemnización suficiente, con un posible readiestramiento o acceso al crédito si desean crear sus propias empresas.

Debe tenerse presente que la privatización puede no ser la única forma —ni siquiera la mejor— de reducir las pérdidas de las empresas públicas. En Trinidad y Tabago, entre 1982 y 1988, las reformas introducidas en empresas estatales redujeron las transferencias acumuladas al sector de propiedad estatal a lo largo del período en más de un 10% del PIB, frente a unos ingresos acumulados por privatización de sólo el 2,3%. Análogamente, en Sri Lanka, entre 1982 y 1988, las reformas introducidas en empresas estatales redujeron las transferencias en más del 6% del PIB, frente a unos ingresos por privatización del 0,2%. Puede existir competencia entre empresas públicas, así como entre empresas públicas y privadas para que la empresa pública esté siempre alerta.

Los siete pecados de la privatización

La privatización, concebida como un elemento de un programa global, puede estimular la empresa privada. Por desgracia, en muchos países el proceso ha sido muy diferente: más bien han significado unos "saldos" de empresas públicas destinados a individuos y grupos favorecidos que una parte integrante de una estrategia coherente destinada a estimular la inversión privada.

Por todo ello, la privatización en los países en desarrollo ha tenido resultados muy diferentes. En algunos casos, como en México, ha formado parte de un proceso de modificación fundamental de la organización de la producción, con beneficios para los consumidores y la economía en su conjunto. En demasiados casos, sin embargo, la privatización se ha llevado a cabo por motivaciones equivocadas, en malas condiciones y de forma errónea. Parece que muchos países han cometido uno o más de

los siete pecados mortales de la privatización (recuadro 3.7):

1. *Por las motivaciones equivocadas.* Muchas estrategias de privatización se han orientado a elevar al máximo los ingresos a corto plazo, en lugar de establecer mercados competitivos a largo plazo. Por ejemplo, es probable que la venta de una empresa de telecomunicaciones en régimen de monopolio se hiciera a mejor precio si el comprador pensara que sus actividades no estarían demasiado reguladas. Así el gobierno obtendría ingresos a corto plazo pero originaría pérdidas a largo plazo para los consumidores y para la eficiencia de la economía en su conjunto. Como ha advertido el Banco Mundial en su último estudio en el que se evalúa la experiencia de los procesos de privatización, la elevación al máximo de los ingresos a corto plazo no debe ser el criterio primordial. Por eso sería preferible crear un clima competitivo que elevar al máximo los ingresos obtenidos con las ventas a mercados protegidos.

2. *En el clima equivocado.* La privatización sólo tiene sentido si se libera a las empresas en un clima que les permita ser competitivas y eficientes. Cuando el mercado funciona mal y las empresas siguen siendo vulnerables a edictos arbitrarios del gobierno, es poco probable que el traspaso de la pro-

*Si los gobiernos no
tuvieran que
financiar las pérdidas
de empresas públicas,
su gasto social se
podría multiplicar
varias veces*

Los siete pecados de la privatización

RECUADRO 3.7

No limitarse a elevar al máximo los ingresos: crear un clima competitivo.

No sustituir los monopolios públicos por monopolios privados.

No vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción y nepotismo.

No utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios: amortizar deuda nacional.

No "atiborrar" los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública.

No hacer promesas falsas a los trabajadores: readiestrarlos para nuevas industrias.

No recurrir meramente a órdenes de mando: crear un consenso político.

riedad al sector privado sirva de mucho. Puede limitarse a traspasar la propiedad de las rentas del sector público al privado. Análogamente, la creación de monopolios privados sin un sistema eficaz de supervisión y control crea el peligro de explotación de los consumidores.

3. *Con procedimientos no transparentes.* La privatización se ha visto acompañada a veces por denuncias de corrupción y afirmaciones de que el proceso ha enriquecido a unos cuantos compinches privilegiados del gobierno. La venta de los activos debe ser tan abierta y pública que no puedan formularse esas denuncias. Debe iniciarse con una campaña de publicidad en la cual se expliquen los motivos de la privatización y el método de venta y después pasar por licitaciones competitivas, preferiblemente a través de la bolsa. Todo el proceso de traspaso de la propiedad debe mantenerse abierto al examen desde el exterior y debe fijar claramente los objetivos nacionales que se esperan lograr con la privatización. También debe emitirse un informe detallado sobre la venta a fin de evaluar con pruebas si se han alcanzado los objetivos y de qué manera.

4. *Sólo para financiar déficit presupuestarios.* Los ministros de hacienda con problemas a menudo se sienten tentados de vender bienes del Estado a fin de cubrir sus déficit presupuestarios corrientes. Por el contrario, la venta de activos públicos debe entenderse como una forma de reducir la deuda nacional, dado que a menudo esa deuda se incurrió en primer lugar para crear esas empresas. La venta de activos para hacer frente a pasivos corrientes equivale a hipotecar las opciones de generaciones futuras.

5. *Con una inadecuada estrategia financiera.* La mejor forma de deshacerse de activos es que los mercados de capital vendan acciones al público, lo cual resulta difícil en muchos países en desarrollo en donde los mercados de capital están subdesarrollados. En lugar de tener en cuenta que las bolsas son de reducido tamaño y están monopolizadas por una minoría privilegiada, a menudo las estrategias financieras de muchos gobiernos empeoran las cosas. Un número sorprendente de gobiernos ha intentado, efectivamente, privatizar al mismo tiempo que emi-

tían títulos públicos de alto rendimiento, bajo riesgo y exentos de impuestos. Muchos gobiernos han limitado todavía más sus opciones al limitar las ventas de acciones a extranjeros. Por el contrario, el objetivo debería ser una distribución generalizada de acciones tanto a nacionales como a extranjeros, con un calendario y una distribución de las acciones que al mismo tiempo eleven al máximo los ingresos y protejan los intereses nacionales.

6. *Con unas estrategias laborales poco realistas.* Algunos gobiernos se han sentido tan preocupados por la agitación sindical en las industrias nacionalizadas que han exigido garantías de los posibles compradores en el sentido de que después no se despediría a trabajadores. Otros han "comprado" la cooperación de la fuerza de trabajo al ofrecer unas compensaciones tan espléndidas que superan el valor de venta del activo. El empleo es uno de los aspectos más difíciles y sensibles de la privatización. Pero la experiencia demuestra que es mejor que exista un diálogo abierto y libre por adelantado, incluyendo que los trabajadores puedan acceder a la propiedad y planes de readiestramiento, además de las inevitables pérdidas de puestos de trabajo. Las falsas promesas en las fases iniciales crearán posteriormente problemas más serios.

7. *Sin un consenso político.* La privatización no es una mera tarea tecnocrática. También es un proceso político. Una privatización apresurada, forzada mediante órdenes de mando, entraña el peligro de un conflicto inmediato, y de una marcha atrás si cambia el gobierno. Existen muchas teorías enfrentadas en torno a la privatización y es poco probable que se llegue a la unanimidad. Pero los gobiernos deben seguir intentando que se logre un consenso lo más amplio posible y utilizar los procedimientos parlamentarios democráticos para reducir al mínimo los vaivenes violentos de la política.

La enumeración de estos pecados no es una advertencia en contra de la privatización, sino de cuando ésta se lleva a cabo dentro de un marco inadecuado y sin tener presente un objetivo de desarrollo humano. Los responsables de las políticas pueden extraer muchas lecciones de unos intercam-

bios libres y francos de experiencias, así como de la utilización de la información relativa a los 80 países que iniciaron estrategias de privatización en el decenio de 1980 y principios del de 1990.

Los enormes cambios ocurridos en todo el mundo en los últimos años pueden interpretarse como una amenaza a la seguridad y a los medios de vida de millones de personas, o por el contrario como una oportunidad excepcional para que la gente configure formas nuevas y diferentes de participación social y económica. Los mercados favorables al público tienen un papel fundamental que desempeñar en ello: permitir que la gente tenga unas oportunidades mucho mayores de participar, y además liberar parte del enorme potencial humano que sigue sin utilizarse.

Los mercados y el Estado

El concepto de unos mercados favorables al público prevé claramente que el Estado y los mercados trabajen en tándem. Para que eso ocurra tiene que existir una evaluación realista de las fuerzas y las debilidades de cada uno.

Los debates en el pasado acerca de la función del Estado han servido más para acalorar que para iluminar. Algunos creen en la benevolencia del Estado y la necesidad de que éste corrija constantemente los negativos efectos del mercado. Otros ensalzan las virtudes del mercado y aducen que la economía debe estar liberada de la mano muerta de la burocracia estatal.

Los cambios ideológicos han producido cambios políticos en una u otra dirección. Los responsables de las políticas en los países en desarrollo han destacado las imperfecciones de los mercados, y se han visto tentados de sustituirlas por la acción del Estado, a menudo debido a la errónea idea de que el sector público lo haría forzosamente mejor.

En la actualidad el papel del mercado es mucho más popular. De hecho, hay quienes afirman que los últimos acontecimientos demuestran el triunfo del capitalismo y la desaparición del socialismo. Es una visión demasiado simplista. Si existe un triunfo del capitalismo, no tiene por qué ser

el triunfo de la codicia personal. Si existe una desaparición del socialismo, no tiene por qué representar la desaparición de todos los objetivos sociales. De hecho, esas etiquetas inhiben el pensamiento creativo y comportan el peligro de repetir los errores del pasado.

Estas cuestiones se tornan todavía más confusas debido a los mitos sobre las funciones del sector público y el privado en los países en desarrollo.

Mito No. 1: El sector público es demasiado grande en los países en desarrollo. Como proporción del PNB, el gasto público de los países en desarrollo es inferior al de los países industrializados. De hecho, a fin de asegurar que todos gocen de la educación básica y la salud para beneficiarse de unos mercados favorables al público y mantener unas redes de seguridad social suficientes y eficientes para sus grupos vulnerables, muchos países tendrán que aumentar el gasto público.

Mito No. 2: Después de la privatización cambiará radicalmente el equilibrio entre los sectores privado y público. De hecho, la privatización tendrá muy pocos efectos en ese equilibrio. En primer lugar, en casi todos los países el número de empresas que se pueden privatizar rápidamente no es demasiado elevado. Y en segundo lugar, los estados tendrán que aumentar simultáneamente sus inversiones en infraestructuras físicas y sociales dado que tuvieron que recortarlas drásticamente en el decenio de 1980. En los países en desarrollo sobre los cuales se dispone de datos, la proporción en la inversión total de la privada bajó de aproximadamente el 68% en 1970 al 57% en 1982 y después subió al 69% en 1991 (gráfico 3.5 y cuadro 3.5). Pero gran parte del incremento reciente no es consecuencia de la privatización, sino de los recortes efectuados por los gobiernos en sus inversiones en infraestructuras y de que el sector privado se ha expandido gracias a la eliminación de controles y reglamentaciones.

Mito No. 3: Las actividades del Estado deben ser mínimas. El verdadero problema del sector público en los países en desarrollo no consiste tanto en su tamaño como en sus actividades. Las empresas públicas han estado demasiado empeñadas en realizar

La privatización no es una mera tarea tecnocrática. También es un proceso político

actividades productivas en la industria y el comercio, actividades que podría haber realizado el sector privado, a menudo de forma más eficiente. En consecuencia, los gobiernos no disponen del tiempo o de los recursos para cumplir con sus obligaciones. Por citar a Keynes: "Lo importante para los gobiernos no es hacer las cosas que ya están haciendo los particulares y hacerlas un poco mejor o un poco peor, sino hacer las cosas que en la actualidad no se están haciendo en absoluto".

El Japón y los "tigres" de reciente industrialización de Asia oriental aportan una poderosa prueba de lo que significa adoptar esa concepción. En esos países el Estado ha desempeñado una función impulsora de los mercados favorables al público: creando las infraestructuras, educando y capacitando a los trabajadores, estableciendo un clima estable que permita a las empresas crecer y prosperar.

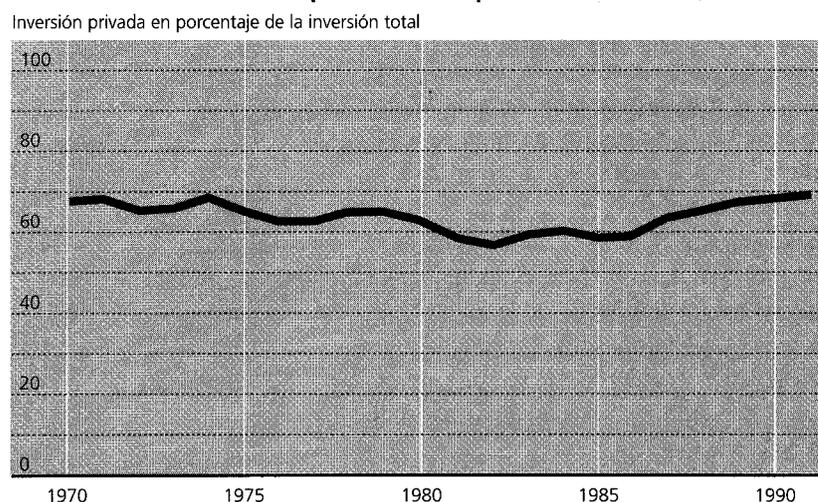
Es cierto que los empresarios de los países en desarrollo se han sentido preocupados por la función del gobierno en la actividad económica, pero les ha molestado menos el gasto gubernamental que los controles gubernamentales. Numerosas modalidades de inversión privada necesitan toda una serie de licencias y permisos antes de que puedan ponerse en marcha, lo cual

consume un tiempo valioso y crea enormes incertidumbres.

La falacia decisiva del antiguo debate ideológico era que el Estado y el mercado son necesariamente separados e incluso antagónicos, y que el uno es benévolo y el otro no. En la práctica, tanto el Estado como los mercados suelen estar dominados por las mismas estructuras de poder.

Ello sugiere una tercera opción más pragmática: tanto el Estado como los mercados deberían estar orientados por el público. Los dos deberían trabajar en tándem y el público debería tener suficientes poderes para controlar a ambos de forma eficaz. Podría hacerlo mediante la participación en la gobernación o en su calidad de productores y consumidores, o en muchos casos mediante organizaciones populares u organizaciones no gubernamentales, cuestión de la que se trata en los capítulos siguientes.

GRÁFICO 3.5
Tendencias de la inversión privada en los países en desarrollo, 1970-91



Basada en una muestra de 47 países en desarrollo

CUADRO 3.5
Tendencias de la inversión privada en determinados países en desarrollo

País	Participación de la inversión privada en la inversión total (promedio anual %)		Variación en la participación (puntos de porcentaje)
	1970-1974	1987-1991	
México	65,2	77,1	+11,9
El Salvador	72,4	78,3	+5,9
Costa Rica	73,1	78,5	+5,4
Pakistán	46,6	51,3	+4,7
Túnez	46,6	51,0	+4,4
Tailandia	76,0	78,8	+2,8
Guatemala	78,2	80,6	+2,4
Ecuador	60,8	63,1	+2,3
Paraguay	78,1	80,2	+2,1
Corea, Rep. de	77,3	78,5	+1,2
Singapur	79,2	77,9	-1,3
Sri Lanka	60,7	58,4	-2,3
Kenya	60,4	57,2	-3,2
Turquía	58,2	54,2	-4,0
Malasia	69,1	64,7	-4,4
India	58,7	53,7	-5,0
Belice	61,0	55,7	-5,3
Argentina	62,7	54,2	-8,5
Uruguay	75,7	65,6	-10,1
Zimbabue	62,5	50,5	-12,0
Rep. Dominicana	67,8	52,5	-15,3
Colombia	69,6	52,5	-17,1
Fiji	62,5	44,8	-17,7
Promedio no ponderado	66,2	63,4	-2,8
Promedio ponderado	63,2	65,0	+1,8

Argentina

Parece que el programa de liberalización de la Argentina ha estabilizado la economía, y el Gobierno sigue adelante con un programa masivo de privatización. Aunque todavía están por demostrar sus beneficios verificables en cuanto al desarrollo humano, el panorama a largo plazo debería resultar más positivo.

La situación económica de la Argentina empeoró mucho en el decenio de 1980. El PNB per cápita bajó a una tasa media anual del 1,8%. Las inversiones, que en el decenio de 1970 eran superiores al 20% del PIB disminuyeron en 1990 a sólo el 9%. Además, la economía quedó dislocada por la hiperinflación. El Gobierno introdujo programas de choque tanto en 1985 como en 1987, entre ellos devaluaciones y controles de precios y salarios, pero ninguna de esas medidas logró estabilizar la economía.

En 1989, el Gobierno actual inició otro programa de estabilización. Desde entonces ha realizado lo siguiente:

- Reducir considerablemente el presupuesto gubernamental.
- Reformar el sistema fiscal y elevar los impuestos.
- Vincular la moneda nacional al dólar de los Estados Unidos.
- Mantener un nivel elevado de reservas de divisas en el banco central y un límite legal a la impresión de papel moneda no respaldado por divisas.
- Simplificar las reglamentaciones gubernamentales.
- Rebajar las barreras arancelarias.
- Privatizar numerosas industrias.

Esta vez parece que el Gobierno ha logrado estabilizar la economía y orientarla por la senda de una recuperación decisiva. En 1991 el PIB aumentó en un 6,5% y en el primer semestre de 1992 se mantuvo una tasa parecida. Las inversiones también han aumentado mucho y la base fiscal está ampliándose.

El programa argentino de privatización es enorme: el plan consiste en deshacerse de casi todo el sector público. En los tres años que terminaron en 1992 el Gobierno privatizó 51 empresas, obteniendo con sus ventas 5.600 millones de dólares. Entre las privatizaciones más importantes figuraron la de una de las compañías telefónicas y otra siderúrgica.

El proceso no ha sido totalmente armonioso y en varios casos las privatizaciones se realizaron en mercados no competitivos.

Pero las privatizaciones y la mayor estabilidad económica han atraído una gran corriente de inversiones de exterior: gran parte de la cual consistente en el retorno de capitales que huyeron en el decenio de 1980. Esas corrientes de entrada de capital han financiado el déficit de balanza corriente de pagos y ayudado a acumular reservas internacionales.

El programa de liberalización de la Argentina es relativamente reciente, pero parece que efectivamente está teniendo con-

secuencias positivas para la economía, con un crecimiento impulsado en gran parte por un aumento de la demanda de los bienes y servicios del sector privado. A largo plazo, ello debería servir para elevar los niveles de desarrollo humano. Pero la liberalización todavía no ha mejorado el empleo urbano: a principios de 1992 el desempleo en el Gran Buenos Aires seguía siendo superior al 6,5%, y en otras ciudades era de más del 10%.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	46
CLASIFICACION EN INGRESO PER CAPITA	62
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PNB PER CAPITA (1980-1990)	-1,8
TASA DE INFLACION (1991)	128%
RELACION DE SERVICIO DE LA DEUDA (1990)	34%
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	16%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	9%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1970-1974)	63%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1990)	60%
ENTRADA DE INVERSIONES EXTERIORES DIRECTAS EN % DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL (PROMEDIO ANUAL 1986-1989)	6,5%
PERDIDAS DE EMPRESAS PUBLICAS EN % DEL PIB (1989-1991)	9%
NUMERO DE EMPRESAS PUBLICAS VENDIDAS (1990-1992)	51
INGRESOS PROCEDENTES DE LAS VENTAS DE EMPRESAS PUBLICAS EN % DEL PNB (1989-1991)	7%

Brasil

El programa de liberalización del Brasil se inició en serio en el decenio de 1990.

Ya se han adoptado muchas medidas para liberalizar el comercio y reformar el sistema financiero.

Se han privatizado ya algunas empresas públicas, pero al proceso le queda todavía mucho camino por recorrer, dado que hasta ahora, no se ha empezado a definir la política de privatización.

El Brasil parece haber estado montado en una montaña rusa económica, al alternar entre períodos de crecimiento rápido y lento y caer de vez en cuando en la contracción. El período comprendido entre 1968 y 1974 fue el del "milagro brasileño", con una tasa media anual de crecimiento del 11%. En el decenio de 1980 el país se sumió en la recesión, con una inestabilidad económica generalizada, una gran deuda externa y una inflación disparada, que en 1989 y 1990 fue superior al 1.500%.

Desde mediados del decenio de 1980 los sucesivos gobiernos del Brasil han probado tácticas de choque para estabilizar la economía, incluidas tentativas de congelar precios y salarios. Pero tuvieron poco éxito: los déficit presupuestarios y la inflación siguieron disparados.

En 1990 el Gobierno introdujo un importante conjunto de nuevas reformas que combinaban las medidas de estabilización con la liberalización y la desregulación del comercio. Entre otras cosas adoptó las siguientes medidas:

- Rebajó los aranceles a las importaciones, abolió las barreras no arancelarias y aceleró la concesión de licencias de importación, mientras derogaba una parte de la legislación proteccionista del Brasil.
- Flexibilizó las condiciones para la inversión exterior y la transferencia de tecnología: desde junio de 1991 se viene permitiendo la inversión extranjera directa en pie de igualdad con la interna.
- Dejó que la moneda flotase en las bolsas internacionales.
- Simplificó algunos de los procedimientos burocráticos.
- Eliminó la estructura única de precios al por menor y el monopolio de la distribución interna de trigo.
- Inició un programa de privatización en gran escala.

El Gobierno había aumentado su participación directa en la economía a partir del decenio de 1940, al emprender algunas industrias nuevas y adquirir el control o convertirse en un gran inversionista de otras. En la actualidad participa en la banca, el petróleo, la minería, redes de ferrocarriles y carreteras, puertos y generación de energía, distribución y almacenamiento.

El Brasil tiene 159 empresas públicas, algunas de ellas bien organizadas y eficientes. Pero por término medio son menos eficientes que las del sector privado y a menudo sufren pérdidas. El déficit operacional de las empresas del sector público entre 1986 y 1988 representó aproximadamente el 3% del PIB, más de la mitad del déficit presupuestario. Aproximadamente la mitad del total de la deuda externa del Brasil corresponde a las empresas de propiedad estatal. La privatización cuenta con un amplio respaldo.

Aunque la privatización se inició en el decenio de 1980, el programa actual es el primero que muestra resultados reales. Entre 1990 y 1992 el Gobierno privatizó 17 empresas, y los pequeños accionistas, entre ellos los empleados, adquirieron la mayor parte de las acciones (hasta la fecha los extranjeros han comprado muy pocas). Es improbable que los ingresos procedentes de las futuras ventas sean apreciables en términos na-

cionales: en 1990 el total del valor de mercado de las empresas públicas era de 25.000 millones de dólares, aproximadamente el 6% del PIB.

Al Gobierno le queda mucho camino por recorrer en el desmantelamiento de los monopolios. En las telecomunicaciones sigue monopolizando tanto los servicios a larga distancia como los locales.

La liberalización, al igual que la privatización, es lenta. La actividad empresarial sigue oprimida por múltiples normas y reglamentaciones, y las empresas no tienen seguridad acerca de la orientación de las futuras políticas gubernamentales.

Hasta ahora existen pocos indicios de consecuencias positivas para el desarrollo humano. Hay mucha pobreza y existen enormes disparidades de ingresos, que el sistema fiscal coadyuva poco a reducir. Casi todos los ingresos proceden de impuestos regresivos en la fuente, y ni el impuesto al ingreso personal ni el impuesto de sociedades resultan muy progresivos.

La alta inflación sigue constituyendo un problema, en especial para quienes tienen ingresos fijos y para los pobres, cuyos bienes son en gran proporción en efectivo.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	70
CLASIFICACION EN INGRESO PER CAPITA	53
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PNB PER CAPITA (1980-1990)	0,6%
TASA DE INFLACION (1991)	429%
RELACION DE SERVICIO DE LA DEUDA (1990)	21%
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	36%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	22%
ENTRADA DE INVERSIONES EXTERIORES DIRECTAS EN % DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL (PROMEDIO ANUAL 1986-1989)	2,4%
DEFICIT DE OPERACIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN % DEL PIB (1986-1988)	3%
NUMERO DE EMPRESAS PUBLICAS VENDIDAS (NOVIEMBRE DE 1992)	17
INGRESOS PROCEDENTES DE LAS VENTAS DE EMPRESAS PUBLICAS EN % DEL PNB	1%

China

Las reformas de China se han ido aplicando gradualmente a lo largo de 15 años. Las medidas más importantes se han adoptado en la agricultura, con la división de las comunas agrícolas. Una desregulación generalizada también hizo aumentar la producción industrial y el comercio y fomentó la aparición de un nuevo sector privado.

Aunque persisten algunos problemas graves, la reducción de la pobreza en el país carece de precedentes en el pasado.

Las reformas de China se han realizado en dos grandes fases. Entre 1979 y 1984 se concentraron en las zonas rurales, y sobre todo en la agricultura y la industria rural, y desde 1984 hasta ahora se ha hecho hincapié en el sector urbano y en la reforma de la empresa. Desde 1979 el Gobierno ha adoptado las siguientes medidas:

- Dividido las comunas y entregado la tierra a unidades agrícolas formadas por hogares.
- Alentado el crecimiento de empresas de propiedad de los pueblos y las aldeas, así como de empresas no públicas.
- Introducido reformas en los precios.
- Descentralizado la gestión de las empresas del Estado y la planificación del desarrollo.

Las reformas agrícolas realizadas entre 1979 y 1984 dividieron aproximadamente 50.000 comunas agrícolas y distribuyeron la tierra sobre la base de un "sistema de contratos bajo la responsabilidad de los hogares". Ello significó que los agricultores habían de producir unos contingentes concertados de determinados productos para el Estado pero por lo demás gozaban de libertad para diversificarse con objeto de atender a la demanda del mercado. Al mismo tiempo, se liberaron casi todos los precios agrícolas a fin de alcanzar niveles aceptables para el mercado. Para 1984, y a raíz de esas reformas, el valor de la producción agrícola casi se duplicó y el consumo per cápita en la población agrícola aumentó en un 68%.

A medida que se introducían las reformas agrícolas, se alentó a la mano de obra y al capital rurales excedentes a trasladarse a empresas de propiedad de los pueblos y las aldeas. Para 1991 esas empresas, que funcionan fuera de la esfera de influencia de la planificación centralizada, constituían el segmento en expansión más rápido del sector industrial: producían el 31% del valor del producto industrial y daban empleo a más del 22% de la fuerza de trabajo.

A partir de 1984 el Gobierno fomentó el crecimiento de empresas industriales no públicas. Entre ellas figuraron los pequeños servicios urbanos, las empresas privadas, las cooperativas urbanas y las sociedades anónimas, así como las inversiones privadas extranjeras en empresas mixtas y de propiedad totalmente extranjera, tanto en zonas urbanas como en zonas económicas de designación especial. Para 1991 ese sector representaba el 47% del valor total de la producción industrial.

A fin de introducir una mayor competitividad en el mer-

cado, el Gobierno también redujo el número de productos fabricados o distribuidos de acuerdo con la planificación estatal. Entre 1982 y 1991 el número de esos artículos se había reducido de 837 a 20. Casi todos los productos de consumo se habían desregulado y se comercializaban a precios de mercado.

Las empresas estatales también sufrieron grandes reformas. Conforme al "sistema de responsabilidad por contrato" se atribuyó a los administradores una parte de la responsabilidad por la planificación de la producción, la comercialización, la distribución del ingreso y las decisiones sobre inversión. En los contratos se especifican contingentes de producción y las cantidades que se han de remitir al Estado en concepto de impuestos

y de utilidades. Si se cumplen los contingentes fijados, las empresas pueden retener los ingresos adicionales. En 1992 se introdujeron más medidas a fin de liberar a las operaciones de las empresas estatales de los controles y los subsidios financieros del Gobierno. Pero la productividad de la mano de obra en esas empresas sigue siendo baja, y aproximadamente un tercio de ellas no son rentables.

Junto con las reformas económicas se han introducido reformas administrativas, con una constante descentralización de la responsabilidad por las infraestructuras y los servicios sociales que pasan a áreas de competencia inferiores del Gobierno.

Las reformas de China han tenido un éxito notable en muchos sentidos, pero no han carecido de problemas. La gestión de la política monetaria y fiscal no ha sido la idónea y se han producido fluctuaciones económicas debidas al debilitamiento de la planificación y de los controles administrativos. Es evidente que algunas personas se beneficia más que otras y que la desigualdad se ensancha en pro de las personas empleadas en la industria, el comercio y la agricultura comercial. Y se ha producido un cierto deterioro de los servicios sociales, especialmente en las zonas más pobres, dado que en la actualidad los servicios recurren más a la financiación local.

También la contaminación sigue siendo grave, tanto la perpetrada por empresas estatales como por la que son propiedad de los pueblos y las aldeas, que no pueden o no quieren atenerse a las normas sobre el medio ambiente.

Casi toda la gente de China vive mejor y el número de personas del campo que viven en la pobreza absoluta ha disminuido drásticamente en los dos últimos decenios.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	101
CLASIFICACION EN INGRESO PER CAPITA	142
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PNB PER CAPITA (1980-1990)	7,9%
TASA DE INFLACION (1991)	3,5%
RELACION DE SERVICIO DE LA DEUDA (1990)	10,3%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	39%

Egipto

La economía de Egipto hace frente a algunos problemas estructurales. Ha dependido mucho de los ingresos del petróleo y las remesas del exterior, lo que le hace vulnerable a las conmociones externas.

El Gobierno tiene un nuevo programa de reformas. A fin de proteger el desarrollo humano a corto plazo, también está creando una considerable red de seguridad social.

Egipto logró progresos considerables en cuanto a desarrollo humano en el decenio de 1970 y principios del de 1980. Entre 1974 y 1981, el PIB crecía a una tasa del 9% al año, impulsado por el aumento de la producción y los precios del petróleo, así como de las remesas de trabajadores en el extranjero. Sin embargo, a partir de 1986 los precios del petróleo bajaron, disminuyeron los ingresos del Canal de Suez y las remesas se estancaron. Como resultado, el crecimiento anual del PIB ha sido inferior al 5% y se redujo al 2,5% en 1992.

El Gobierno, sometido a presión a mediados del decenio de 1980 para amortizar la deuda externa, reaccionó en 1987 con un bloque de reformas que incluía una liberalización del comercio y de los precios internos. Pero esas medidas sirvieron de poco para resolver los problemas subyacentes. Y a principios del decenio de 1990 la economía se vio duramente

afectada por la crisis del Golfo: tanto debido a la disminución de las remesas de los trabajadores en el extranjero como a la necesidad de encontrar puestos de trabajo para los trabajadores que regresaban, en momentos en que el desempleo ya superaba el 10%.

En 1991 el Gobierno aprobó su Programa de reforma económica y de ajuste estructural a fin de disminuir su dependencia respecto del sector público, desarrollar una economía fuerte de mercado y crear más oportunidades para el sector privado. El programa incluye las siguientes medidas:

- Liberar los tipos de interés
- Dejar que la moneda flote
- Reducir los subsidios a toda una gama de artículos
- Frenar el crecimiento de la oferta monetaria
- Reformar totalmente las empresas públicas y establecer planes de privatización

Esas medidas tuvieron bastante éxito en cuanto a restablecer los equilibrios macroeconómicos. En 1992 la inflación se redujo a menos del 10%. Se redujo el déficit de la balanza de pagos y el de 1991/92 bajó, logrando la meta fijada del 7% del PIB. Sin embargo, todavía es demasiado temprano para juzgar las consecuencias económicas a largo plazo.

El sector público ha dominado la economía de Egipto desde el decenio de 1960, con grandes sociedades de cartera en los textiles, la elaboración de alimentos, la electrónica, los productos químicos, los metales y el sector metalmeccánico. Además, los cua-

tro bancos del sector público tienen aproximadamente el 80% de la totalidad de los depósitos y poseen grandes paquetes de acciones en empresas administradas como empresas mixtas con el sector privado. En la actualidad las empresas públicas dan empleo a aproximadamente 1,3 millones de personas y representan el 70% del sector industrial y el 80% de las exportaciones, pero muchas funcionan a pérdida.

El Gobierno está tratando en la actualidad de privatizar más de 70 empresas estatales. Hay programas experimentales en el sector turístico que han subastado dos hoteles, y está a punto de enviarse para su negociación en la bolsa otra empresa hotelera por un valor de aproximadamente 300 millones de dólares. Además, se ha vendido a los empleados un paquete de acciones de uno de los bancos mixtos más rentables. Las primeras privatizaciones de im-

portancia se realizaron a principios de 1993, cuando se previó la venta de un bloque de 10 empresas en enero y otras 10 en marzo.

Un problema importante para el programa de privatización ha sido la escasa dimensión de la bolsa de El Cairo, que está estancada desde el decenio de 1960. En 1990 cotizaban en ella 500 empresas, pero sólo cambiaban de manos las acciones de unas 20 empresas al día. Se está reorganizando para hacer que las transacciones resulten más fáciles y más sensibles a las fluctuaciones del mercado. Se prevé que el programa de privatización hará elevar el ya alto nivel de desempleo de Egipto. Se calcula que entre 80.000 y 100.000 trabajadores tendrán que pasar del sector público al privado.

Las reformas de Egipto constituyen un paso muy prometededor hacia un crecimiento económico sostenido y hacia la creación de empleo a mediano y largo plazo. Sin embargo, a corto plazo es probable que impongan graves presiones a su población. El precio de los alimentos y de otros bienes básicos está subiendo, y los servicios sociales están empeorando. En la actualidad el desempleo sigue en aumento, en especial entre los jóvenes y las mujeres. El Gobierno, con la asistencia de donantes externos como el Banco Mundial y el PNUD ha reaccionado creando un Fondo social para el desarrollo con objeto de proteger a los grupos más vulnerables, entre ellos los trabajadores desplazados de las empresas públicas, los jóvenes desempleados, los repatriados de la crisis del Golfo y los hogares encabezados por mujeres.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	124
CLASIFICACION EN INGRESO PER CAPITA	120
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PNB PER CAPITA (1980-1990)	2,1%
TASA DE INFLACION (1991)	22%
RELACION DE SERVICIO DE LA DEUDA (1990)	26%
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	40%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	23%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1991)	42%
ENTRADA DE INVERSIONES EXTERIORES DIRECTAS EN % DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL (PROMEDIO ANUAL 1986-1989)	8,1%

Ghana

En Ghana la liberalización se inició en 1983 y en 1987 el Gobierno empezó a deshacerse de algunas empresas. Pero hasta ahora los empresarios privados, debido a sus dudas, no han aprovechado el nuevo clima. El crecimiento económico se ha puesto en marcha, pero las condiciones de vida de la población todavía no han mejorado.

La economía de Ghana empeoró en el decenio de 1970 y a principios del de 1980, y los ingresos reales y los niveles de vida fueron disminuyendo. En las zonas rurales los cultivadores de cacao se vieron especialmente afectados y sus ingresos reales se redujeron mucho.

En 1983 el Gobierno adoptó un Programa de recuperación económica. Desde entonces adoptó las siguientes medidas:

- Liberalizado los precios de consumo
- Rebajado y racionalizado los derechos de importación y los impuestos al comercio
- Devaluado la moneda varias veces
- Mejorado el sistema bancario
- Establecido una bolsa, cuyas operaciones se iniciaron en noviembre de 1990
- Liberalizado el mercado de divisas
- Eliminado varios subsidios
- Reformado la estructura fiscal y aumentado los ingresos públicos

Aunque las inversiones han aumentado desde mediados del decenio de 1980, siguen siendo escasas. Para 1990 se habían elevado al 15% del PIB. Pero dicho nivel sigue siendo insuficiente si se considera que aproximadamente el 13% del PIB no hace más que sustituir un capital depreciado.

El sector privado está reaccionando gradualmente a la mejora del clima económico. Entre 1984 y 1990 las inversiones privadas pasaron del 4% al 8% del PIB, y en 1991 representaron el 50% del total de las inversiones. Pero la mayor parte del incremento se produjo en la extracción de oro (200 millones de dólares en 1987-1990).

Los empresarios todavía no tienen mucha confianza en la gestión económica del Gobierno. Gran parte de las inversiones se realizan con la obtención de obtener utilidades a corto plazo, y mucha gente mantiene sus ahorros en divisas o fuera del sistema bancario. En un estudio de empresas realizado en 1989 se llegó a la conclusión de que el 38% de ellas consideraba que existía un problema de incertidumbre económica y la mayor parte (en especial las más grandes) consideraban que el marco normativo seguía siendo demasiado restrictivo y engorroso.

A medida que disminuían el empleo y los ingresos en el sector formal iban proliferando las microempresas y el empleo por cuenta propia, que dieron empleo sobre todo a mano de obra excedente.

Para los empresarios que no tienen capital suficiente, el crédito es un problema grave. Aproximadamente el 90% de las empresas estimaban que la falta de crédito constituía una grave limitación a las nuevas inversiones,

aunque la parte correspondiente al sector privado en el crédito total pasó del 30% en 1984 al 65% en 1989.

Las empresas públicas de Ghana han adolecido de baja productividad y sufrido unas pérdidas considerables. En 1984 empleaban el 28% del personal del sector formal. En 1989 absorbían el 12% de los gastos estatales, sin contar los ingresos.

Como parte del programa de ajuste estructural, el Gobierno está tratando de mejorar la eficiencia de muchas empresas estatales y de deshacerse de otras. Desde 1987 hasta fines de 1992 se había deshecho de 80 empresas, mediante la privatización parcial o total o la liquidación (26 casos). Al principio casi todas esas empresas eran pequeñas (menos de 60 empleados), pero últimamente se han privatizado empresas mayores. Las dilaciones en la ejecución del programa se debieron en parte a aspectos técnicos de la preparación de las ventas. En 1992 el Estado seguía siendo propietario de unas 200 empresas.

El programa de desinversión todavía no ha constituido un éxito financiero y la privatización no ha estimulado aún en medida suficiente el mercado local de capital ni atraído el interés de los inversionistas nacionales ni extranjeros en la medida que se esperaba.

El crecimiento económico de Ghana se ha recuperado desde 1984, alcanzando una tasa del 5% al año por término medio, pero si se tiene en cuenta el empeoramiento de la economía en el decenio de 1970 y principios del de 1980 y el crecimiento demográfico, la recuperación es más bien modesta. Y todavía no se ha reflejado en una mejora de las condiciones de vida para la mayoría de la población.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	131
CLASIFICACION EN INGRESO PER CAPITA	140
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PNB PER CAPITA (1980-1990)	-0.6%
TASA DE INFLACION (1991)	18.1%
RELACION DE SERVICIO DE LA DEUDA (1990)	35%
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	14%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	15%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1991)	50%
ENTRADA DE INVERSIONES EXTERIORES DIRECTAS EN % DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL (PROMEDIO ANUAL 1986-1989)	0.9%
NUMERO DE EMPRESAS PUBLICAS VENDIDAS (1987-1992)	80

India

Las reformas de la India han alentado la repatriación de algo de capital y estimulado las inversiones exteriores y las importaciones de alta tecnología. También existen amplios planes de privatización.

Pero todavía no se han visto los beneficios en cuanto a eficiencia, y entre tanto el crecimiento de la producción en 1992 fue de sólo aproximadamente el 1%.

Los esfuerzos recientes de la India por introducir reformas económicas se iniciaron en 1985, cuando el Gobierno eliminó algunas reglamentaciones sobre licencias y otros controles que habían inhibido la competencia. Pero tras esa tentativa inicial el proceso fue perdiendo impulso.

En 1991 el nuevo Gobierno, en respuesta a una crisis de la balanza de pagos, inició una nueva oleada de reformas. Desde junio de 1991 ha adoptado las siguientes medidas:

- Devaluado la moneda y logrado que sea parcialmente convertible
 - Reducido las restricciones cuantitativas a las importaciones
 - Rebajado los derechos de importación sobre bienes de capital
 - Eliminado varios subsidios, incluido el de los fertilizantes
 - Liberalizado progresivamente los tipos de interés
 - Abolido las licencias de producción para casi todas las industrias
 - Flexibilizado las restricciones a la repatriación de dividendos y regalías
 - Establecido una exención fiscal parcial sobre las utilidades procedentes de las ventas de exportación
 - Permitido una venta parcial de las acciones de determinadas empresas públicas
 - Reducido las restricciones a las empresas mercantiles extranjeras
 - Revisado el sistema de impuestos sobre los ingresos personales
- Las empresas públicas representan aproximadamente una quinta parte del PIB no agrícola de la India y aportan unos insumos clave para el resto de la economía. Predominan en los sectores energético y financiero, así como en las industrias del acero y los fertilizantes.

Es probable que el proceso de privatización en la India dure aproximadamente 10 años. La primera fase se inició en 1991, cuando el Gobierno vendió a fondos mutuos acciones de 31 empresas estatales. En la segunda fase, en 1992, empezó a vender acciones de empresas mediante subastas abiertas. Aunque el Gobierno se proponía eliminar primero las empresas que funcionaban a pérdida, la presión por obtener ingresos lo ha llevado también a empezar a vender algunas de las empresas más rentables. Como el proceso de privatización se halla todavía en sus primeras fases, es demasiado temprano para evaluar sus consecuencias.

Lo mismo cabe decir de muchos otros aspectos de la reforma económica, pero ya existen algunos indicios iniciales. Uno positivo, es que los capitales han empezado a regresar a la India. Tras la publicación del presupuesto, en febrero de 1992, se calculó que la entrada de fondos privados a la India en las semanas siguientes fue de 50 millones de dólares al día. También existen indicios de un aumento de la eficiencia industrial, dado que la liberalización ha alentado la inversión extranjera y permitido la importación de tecnología de niveles más altos. Por ejemplo, la industria electrónica ha recibido un fuerte impulso de la liberalización de las importaciones de tecnología y de componentes, así como de la eliminación de licencias y las reducciones de los impuestos al consumo. Y en la actualidad una gama más amplia de bienes extranjeros, a menudo de mejor calidad que los locales, compete con éstos en el mercado interno.

Del lado negativo, inicialmente las reformas alimentaron la inflación, y el fraude de la bolsa de Bombay desestabilizó los mercados financieros. En el año que terminó en julio de 1992 los precios de consumo para los trabajadores agrícolas subieron un 20%, y los de los trabajadores industriales en un 13%. Al mismo tiempo, la producción industrial se estancó. El impacto de la competencia extranjera en un mercado que antes estaba protegido originó que cierren algunas empresas. El Gobierno estableció un fondo para ayudar a amortiguar el golpe para los trabajadores afectados por la reestructuración y ayudar a los sectores sociales, especialmente en educación primaria y atención básica de salud, pero todavía no es operacional.

Los pobres del campo que, constituyen más de una tercera parte de la población de la India, están pagando el precio de las reformas, pero todavía no ven muchos de los beneficios: en 1992 la producción agrícola disminuyó en más de un 2%. Por lo tanto —al menos durante el período de reforma— será importante mejorar la eficiencia y la cobertura de los programas sociales.

Es demasiado temprano para juzgar el rumbo que seguirán las reformas económicas de la India. Lo que sí parece es que avanzan en la dirección correcta pero que necesitarán amortiguar las consecuencias negativas para los pobres, con objeto de que no se produzca una violenta reacción política.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	134
CLASIFICACION EN INGRESO PER CAPITA	146
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PNB PER CAPITA (1980-1990)	3,2%
TASA DE INFLACION (1991)	12,8%
RELACION DE SERVICIO DE LA DEUDA (1990)	29%
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	18,2%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	23%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1970-1974)	59%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1990)	56%
ENTRADA DE INVERSIONES EXTERIORES DIRECTAS EN % DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL (PROMEDIO ANUAL 1986-1989)	0,2%
PERDIDAS DE LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD PUBLICA EN % DEL PIB	0,4%

Kenya

El programa de liberalización de Kenya ha sido lento. El Gobierno se ha centrado más en las medidas de estabilización que en el ajuste. La privatización se ha visto retrasada por consideraciones políticas. Pero últimamente se ha vuelto a poner en marcha el programa de privatización.

Kenya experimentó un crecimiento económico considerable en los decenios de 1960 y 1970. En 1965-1980 el crecimiento de su PIB fue del 6,8% al año por término medio. El decenio de 1980 fue diferente, con un crecimiento económico sólo algo mayor que el demográfico (4% al año), debido en parte a los efectos de la segunda conmoción del petróleo y de la disolución de la Comunidad de Africa Oriental. Kenya tiene una economía bastante abierta (las exportaciones y las importaciones representan más del 40% del PIB) y se ha visto perjudicada por el grave empeoramiento de su relación de intercambio.

En el decenio de 1980 el Gobierno hizo varias tentativas de ajustar la economía a los cambios ocurridos en el entorno externo y se centró sobre todo en la estabilización: devaluó la moneda varias veces y ejerció más control sobre el gasto público. Pero no trató, sino limitadamente por liberalizar el comercio o estimular la producción.

Algunas de las políticas de ajuste tuvieron éxito: en particular la diversificación agrícola. En el decenio de 1980 las exportaciones de productos hortícolas se duplicaron y se convirtieron en uno de los cuatro principales generadores de ingresos de exportación, junto con el café, el té y el turismo.

El Gobierno ha expresado a menudo su intención de incrementar el papel del sector privado en la economía. Pero la inversión privada ha disminuido como proporción del PIB: bajó del 14% en 1970 al 10% en 1991, mientras la inversión total se mantenía en aproximadamente el 20% del PIB (salvo unos años en torno a 1980, en los que alcanzó el 25%).

Las empresas públicas de Kenya están presentes en una amplia gama de actividades económicas, entre ellas la agricultura, las finanzas, los transportes y el comercio. Producen aproxima-

damente el 11% del PIB y dan empleo aproximadamente al 9% de la fuerza de trabajo. No existe ninguna prueba tajante de que las empresas públicas sean forzosamente menos eficientes que las privadas; la calidad de la gestión parece ser un factor más importante que la propiedad. Pero últimamente se ha calculado que la productividad de las empresas públicas disminuyó en un 2% al año durante 1986-1990, mientras que la del sector privado aumentó en un 5% al año.

Se considera que Kenya es el país africano que probablemente se beneficiaría más de la privatización. Tiene un mercado de capital relativamente bien desarrollado, con un nivel de ahorros que aproximadamente duplica el promedio del Africa subsahariana. Y algunos de los mercados en los que actúan empresas públicas son muy competitivos. Pero hasta ahora los progresos logrados han sido muy limitados. De hecho, entre 1980 y 1990 sólo se privatizó una empresa. Parece que los problemas han sido sobre todo políticos, ante la preocupación de que los

activos, como gran parte del resto del capital comercial, financiero y administrativo de Kenya, pasen a manos de extranjeros y de grupos étnicos especialmente privilegiados o emprendedores. Pero hace poco se ha resucitado el programa de privatización, con el anuncio a mediados de 1992 de la venta total o parcial de 207 empresas.

Aunque la privatización haya sido lenta, las reformas de las empresas públicas y la amenaza de privatización han impedido la creación de más empresas estatales.

Si la privatización sigue adelante, es probable que se produzcan despidos, lo cual podría causar considerables dificultades, dado que el nivel de desempleo y subempleo de Kenya es ya elevado. El Gobierno ya se ha comprometido a introducir programas de redespigue y redes de seguridad social.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	127
CLASIFICACION EN INGRESO PER CAPITA	144
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PNB PER CAPITA (1980-1990)	0,3%
TASA DE INFLACION (1991)	8,9%
RELACION DE SERVICIO DE LA DEUDA (1990)	34%
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	31%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	24%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1970-1974)	60%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1991)	55%
ENTRADA DE INVERSIONES EXTERIORES DIRECTAS EN % DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL (PROMEDIO ANUAL 1986-1989)	1,4%
SUMAS NETAS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL DESTINADAS A LAS EMPRESAS PUBLICAS EN % DEL PIB (EJERCICIO FINANCIERO DE 1991)	1%
NUMERO DE EMPRESAS PUBLICAS VENDIDAS (1980-1990)	1

Malasia

*Malasia tiene un sector privado dinámico y un extenso sector público.
Un crecimiento económico rápido ha permitido reducir considerablemente la pobreza.
Es probable que la privatización, que hasta ahora no ha sido muy amplia, se incremente.*

La exposición del dinámico sector privado de Malasia a un régimen económico relativamente liberal ha asegurado que se mantenga competitivo a escala internacional. El país ha combinado esta situación con un sector público relativamente extenso.

La principal atención del Gobierno se ha dirigido más bien a los niveles de poder económico de los diferentes grupos étnicos que al equilibrio entre los sectores privado y público. Por eso su Nueva política económica (NEP), adoptada en 1971, consistió en promover el crecimiento económico al mismo tiempo que alentaba una mayor participación económica por los bumiputras (malayos) que por otros malayos, sobre todo de origen chino e indio. Los bumiputras son el pueblo autóctono, que constituye el mayor grupo étnico y tiene el mayor número de pobres. Parte de este esfuerzo consistió, por ejemplo, en dar a los bumiputras acceso preferente al crédito.

Esa política parece haber tenido bastante éxito en cuanto a la redistribución de los activos empresariales. En 1980 los extranjeros poseían un 62%, otros malayos un 34% y los bumiputras un 4% de esos activos. Para 1985 esas cifras habían cambiado: extranjeros 25%, otros malayos 57% y los bumiputras 18%. Desde 1990 la Política nacional de desarrollo, sucesora de la NEP, ha flexibilizado los contingentes favorables a los bumiputras, pero todavía se propone redistribuir recursos en beneficio de estos últimos.

El Gobierno también ha introducido medidas más generales de liberalización económica. Desde principios del decenio de 1980 ha adoptado las siguientes medidas:

- Liberalizado la concesión de licencias de inversión y los criterios relativos a la inversión extranjera
- Reformado los sistemas fiscal y arancelario, que han pasado a ser más sencillos y transparentes
- Privatizado empresas estatales

Estas medidas han alentado una mayor inversión por parte del sector privado: del 13% del PIB en 1970 al 24% en 1991. En la actualidad, más de dos terceras partes de la inversión total son de origen privado, aunque una proporción apreciable de ese volumen proceda del extranjero (una tercera parte de capital amortizado en el sector industrial).

De todos modos, el sector estatal sigue siendo importante: aproximadamente el 25% del PIB, una de las mayores proporciones fuera de las (antiguas) economías de planificación centralizada del mundo. A partir de 1970 el número de empresas públicas aumentó rápidamente a medida que el Estado intervenía más en el comercio y la industria. Sin embargo, en 1983 el Gobierno inició la privatización de esas empresas, empezando por grandes empresas de transportes, infraestructuras y telecomunicaciones, como las líneas aéreas nacionales y el terminal de contenedores. La privatización también se ha gestionado con objeto de distribuir propiedad a los bumiputras y las instituciones bumiputras, reservándoseles específicamente una parte de todas las emisiones públicas de acciones.

Hasta ahora las repercusiones en la economía han sido limitadas. Algunas empresas se han hecho más eficientes y la privatización ha ayudado a desarrollar el mercado local de capitales. Pero el volumen sigue siendo pequeño: entre 1984 y 1989 las ventas totales de activos representaron menos del 0,1% del PIB. Y es dudoso que el Gobierno haya reducido verdaderamente el control estatal, dado que los activos sencillamente pasaron a organizaciones del partido gobernante. También existe el problema de que los monopolios estatales se han convertido en algunos casos, como el de terminal de contenedores, en monopolios privados.

Sin embargo, el proceso continúa. En 1991 se privatizaron 15 empresas, entre ellas una fábrica de cemento y un astillero. Y algunas de las privatizaciones planeadas actualmente parecen mucho más importantes, como ocurre con el abastecimiento de agua y las telecomunicaciones, cuya venta podría representar aproximadamente el 15% del PIB.

Malasia es una de las economías del mundo que crecen más rápidamente y ha reducido considerablemente la pobreza, lo cual constituye una demostración de que un equilibrio sensato entre los sectores privado y público puede llevar a un crecimiento económico rápido y a un buen progreso en cuanto a desarrollo humano.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	57
CLASIFICACION EN INGRESO PER CAPITA	66
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PNB PER CAPITA (1980-1990)	2.5%
TASA DE INFLACION (1991)	3.2%
RELACION DE SERVICIO DE LA DEUDA (1990)	11.7%
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	31%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	34%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1970-1974)	69%
PARTICIPACION PRIVADA EN LA INVERSION TOTAL (1991)	68%
ENTRADA DE INVERSIONES EXTERIORES DIRECTAS EN % DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL (PROMEDIO ANUAL 1986-1989)	9.6%
NUMERO DE EMPRESAS PUBLICAS VENDIDAS (1980-1990)	36

Polonia

La reforma económica de Polonia desde hace tres años, ha constituido un éxito notable en muchos sentidos.

La economía se ha estabilizado y el sector privado ha gozado de un crecimiento sostenido.

Pero los beneficios no se han compartido por igual: mucha gente de las ciudades más pequeñas y de las zonas rurales padecen una alta tasa de desempleo.

En otoño de 1989 el Gobierno de "Solidaridad" heredó una situación catastrófica: descenso de la producción, escaseces generalizadas y unas subidas de precios próximas a la hiperinflación. El nuevo Gobierno actuó con rapidez para estabilizar la economía. A principios de 1990 había adoptado las siguientes medidas:

- Introducido recortes drásticos en el presupuesto, incluyendo reducciones en los subsidios al consumo
- Elevado los tipos de interés para limitar la expansión del crédito
- Vinculado el tipo de cambio al dólar de los Estados Unidos
- Liberalizado plenamente el comercio exterior

Los donantes externos apoyaron este bloque de medidas con un préstamo de 1.000 millones de dólares para la estabilización y más adelante cancelaron una parte considerable de la deuda externa de Polonia.

Esa "terapia de choque" constituyó el inicio de la transición hacia una economía de mercado. Aportó varios beneficios inmediatos: reducir la inflación considerablemente, eliminar las escaseces y estimular un aumento de las exportaciones a Europa occidental y Norteamérica (lo cual compensó en parte el desmoronamiento del comercio con los antiguos países socialistas).

Pero la terapia de choque también produjo una clara reducción de la actividad económica. En 1990 el PIB disminuyó en un 12%, y en 1991 en un 7%. Y en 1990-1991 la producción industrial disminuyó en un 36% y el empleo en un 14%.

Más recientemente, parece que la economía se está recuperando. La inflación bajó a aproximadamente el 43% en 1992. El crecimiento económico en 1992 se calcula en aproximadamente un 1% y el de la producción industrial en un 4%. La eficiencia está aumentando tanto en el sector público como en el privado, y las empresas industriales realizan en gran parte sus actividades sin subsidios. Como ha señalado un estudio de la OCDE: "Salvo en el sector energético, los pocos subsidios que se mantienen pueden ser inferiores a los que reciben por término medio las empresas privadas de casi todos los países de la OCDE".

El Gobierno de Polonia ha logrado crear la infraestructura y el marco jurídico para una economía de mercado a un ritmo notable. Ha introducido leyes que rigen los derechos de propiedad privada (en esferas que van desde las transferencias de tierras

agrícolas hasta la fiscalidad de terrenos urbanos) y elaborado leyes sobre quiebras. Pero todavía queda mucho por hacer para mejorar el sistema financiero y la infraestructura de telecomunicaciones. Y las normas sobre el medio ambiente siguen siendo bajas; por ejemplo, la industria polaca es muy ineficiente en cuanto a utilización de energía.

La mayor parte de la privatización se centró inicialmente en el comercio al por mayor y al por menor. Sin embargo, últimamente la privatización se ha llevado a cabo en esferas más amplias, comprendidas las manufacturas. Para fines de 1992 aproximadamente el 97% de los comercios estaban en manos privadas. Y la disponibilidad de bienes y la calidad del servicio han aumentado de forma impresionante.

En general, el proceso de privatización ha sido más lento de lo previsto. Hasta ahora, casi todas las privatizaciones se han realizado mediante liquidación y han afectado en general a empresas pequeñas y medianas. Aproximadamente 50 empresas se han privatizado mediante métodos de capitalización (ofertas públicas, ventas comerciales y compras por los dirigentes de las empresas y sus trabajadores). También se ha elaborado el proyecto de Programa de privatización masiva, pero ha tropezado con obstáculos políticos.

Entre tanto, el sector privado urbano crece rápidamente por sus propios medios, especialmente en los servicios. Para mediados de 1991 había en Polonia aproximadamente 1.3 millones de empresas privadas individuales (el 96% de las cuales tenían menos de cinco empleados). En 1991-1992 el número de empresas privadas nacionales aumentó en más de un 20%. Y aproximadamente el 58% de la fuerza de trabajo empleada se hallaba en el sector privado, incluidas las explotaciones agrícolas familiares.

En términos de desarrollo humano, casi todo el mundo vive mejor ahora que en los últimos y desastrosos días de la planificación centralizada. Pero los beneficios no se han distribuido por igual. La mayor parte del crecimiento del sector privado se ha producido en las grandes ciudades, donde quienes más se han beneficiado han sido los más jóvenes y mejor educados. Las ciudades más pequeñas no han tenido tanto éxito y en muchas regiones agrícolas el desempleo pasa del 20%.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	48
CLASIFICACION EN INGRESO PER CAPITA	80
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PNB PER CAPITA (1980-1990)	1.2%
TASA DE INFLACION (1991)	65%
RELACION DE SERVICIO DE LA DEUDA (1992)	11.1%
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	40%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	31%
TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS ESTATALES A EMPRESAS PUBLICAS EN % DEL PIB (1989)	9%
NUMERO DE EMPRESAS PUBLICAS PRIVATIZADAS (1990-1992)	766

Rusia

Rusia está pasando por un cambio radical, de una economía planificada a otra de mercado en medio de una crisis económica cada vez más profunda. El Gobierno sigue adelante con su programa de privatización y distribuye títulos gratis a todos los ciudadanos, aunque con un desempleo generalizado y en aumento, la mayor parte de la población está preocupada con la lucha por la supervivencia.

La primera tentativa sería de abrir la economía de planificación centralizada de Rusia a las fuerzas del mercado se realizó en 1987, cuando la ex Unión Soviética concedió mayor autonomía y más incentivos para mejorar la eficiencia a las empresas de propiedad estatal.

Cuando Rusia se convirtió en nación independiente, el Gobierno introdujo una "terapia de choque" para estabilizar la economía. A principios de 1992 había adoptado las siguientes medidas:

- Liberalizado el comercio en el interior de la economía, con la eliminación de los controles de precios de casi todos los bienes
- Reducido drásticamente el gasto estatal

- Introducido un impuesto al valor añadido
- Introducido la convertibilidad parcial de la moneda

El ámbito de la reforma se vio limitado por consideraciones políticas con una liberalización casi nula del comercio exterior y la persistencia de las restricciones al acceso a monedas fuertes. El Gobierno recortó efectivamente el presupuesto, pero no alcanzó sus metas en materia de déficit. Al mismo tiempo, el banco central concedía préstamos a la industria a unos tipos reales de interés negativos, lo cual alimentó la inflación y puso en peligro el programa de estabilización.

La situación económica de Rusia empeoró dramáticamente en 1992. La producción industrial disminuyó por lo menos en un 20% y la inflación se aceleró. A principios de 1993 amenazaba con convertirse en hiperinflación.

El Gobierno se ve obligado a introducir cambios radicales en su economía en un momento de crisis económica. Por ejemplo, tendrá que reorientar gran parte de la industria militar, que representa el 20% del empleo y de la producción. También tendrá que utilizar sus recursos de forma más eficiente. A fines de 1992 el petróleo se seguía vendiendo a sólo un 20% del precio del mercado mundial, lo cual fomentaba el uso ineficiente e incrementaba la contaminación. Pero una subida rápida del precio resultaría muy dolorosa para unas industrias que siguen siendo inflexibles en cuanto a su utilización de tecnología.

En resumen, el Gobierno se enfrenta con una opción descarnada entre la hiperinflación y el desempleo masivo. El entorno internacional no ayuda mucho. El comercio con los demás Estados de reciente independización de la ex Unión Soviética ha

disminuido mucho y el comercio con Europa oriental ha desaparecido prácticamente. Al contrario de lo ocurrido en casi toda Europa oriental, Rusia no ha logrado reorientar su economía hacia los mercados occidentales y las exportaciones han disminuido enormemente. Los donantes extranjeros han prometido alguna ayuda, pero de los 24.000 millones de dólares comprometidos, en 1992 se había entregado menos de la mitad.

Pese a la crisis el Gobierno sigue manteniendo un programa ambicioso de privatización. Se inició con empresas más pequeñas, como los comercios de propiedad municipal. En el primer semestre de 1992 se privatizó casi la mitad de los comercios de Moscú y San Petesburgo. Ahora

está pasando a empresas mayores. En 1993 el Gobierno proyecta vender 5.000 grandes empresas. Para lograrlo, está distribuyendo títulos gratis a todos los ciudadanos, que pueden venderlos si prefieren tener dinero en efectivo en mano e inmediatamente, o utilizarlos para comprar activos privatizados.

La agricultura sigue estando dominada por las granjas estatales y las grandes cooperativas, aunque las decisiones sobre gestión y sobre incentivos para los trabajadores se orientan cada vez más por las fuerzas del mercado. Y a partir de mediados de 1992 se había previsto que esas granjas se convirtieran en empresas por acciones propiedad de los trabajadores. Al igual que en la ex Unión Soviética, a los trabajadores también se les permite poseer sus propias pequeñas parcelas y vender sus productos en el mercado abierto. La agricultura privada se expande, aunque todavía sólo representa aproximadamente el 3% de la producción agrícola.

Los mercados se están desarrollando con gran rapidez en Rusia, pero no resultan muy favorables al público. Varios estudios realizados por la OIT revelan una pobreza y unas privaciones masivas. Los salarios reales disminuyeron en más de un 40% en 1992, y a principios de 1993 podían llegar a ser de sólo 10 dólares al mes. Se prevé que el desempleo siga aumentando debido a la desmovilización de gran parte de las fuerzas armadas.

La población de Rusia experimenta grandes dificultades para llegar a fin de mes. A fines de 1992 aproximadamente el 75% del gasto de las familias correspondía a los alimentos, y se calculaba que el 80% de la población estaba por debajo del umbral de la pobreza.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	37
CLASIFICACION EN PNB PER CAPITA	47
TASA DE INFLACION (1991)	105%
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	47%
INVERSION TOTAL EN % DEL PIB (1990)	33%

Viet Nam

Viet Nam está pasando por una rápida transición y han surgido muchas nuevas empresas a raíz de su liberalización económica. Las empresas públicas son cada vez más eficientes y algunas de ellas serán privatizadas. La mayor parte de la población se ha beneficiado de esos cambios, pero el desempleo empieza a ser grave.

Viet Nam está cambiando a gran velocidad. Desde 1987, y por conducto de su política de *doi moi* (renovación), el Gobierno ha empezado a transformar el país en una economía socialista de mercado. En 1988 introdujo algunas reformas agrícolas y concedió a los agricultores mayores incentivos para trabajar la tierra con carácter privado, eliminó los controles de precios y la obligación de entregar al Estado una cuota fija de la producción de arroz. Se concedieron a los agricultores derechos a largo plazo sobre la tierra, pero la propiedad de ésta sigue en manos del Estado. Desde 1989 el Gobierno ha adoptado las siguientes medidas:

- Legalizado la empresa privada
- Liberalizado los precios
- Eliminado los controles al comercio interno
- Reorganizado el sistema fiscal
- Introducido una flotación controlada de la moneda
- Concedido a las empresas estatales más autonomía y reducido los subsidios a esas empresas

Ultimamente Viet Nam se ha enfrentado con un clima económico muy hostil. Su principal país donante de ayuda e interlocutor comercial, la Unión Soviética, ha desaparecido (entre 1988 y 1990 la ayuda soviética representó el 6% del PIB), y los Estados Unidos mantienen un embargo sobre el comercio y las inversiones. Sin embargo, en 1991 la producción de Viet Nam aumentó en aproximadamente un 4%, y el crecimiento en 1992 se calcula en un 8%.

El sector no estatal produce aproximadamente el 75% del PIB: en la industria cerca del 45% y en la agricultura (que representa casi la mitad del PIB) el 97%. La producción industrial no estatal procede de "hogares", cooperativas, empresas privadas y "grupos de manufacturas".

Desde que se legalizó la empresa privada, las empresas de tipo familiar han reiniciado muchas actividades artesanales, como la zapatería, la sastrería y la ebanistería. Y también han resucitado industrias caseras como el tejido de seda y la cerámica. En lo que respecta a algunos productos que trabajan para el mercado interno, como la fabricación de zapatos de cuero, en la actualidad predomina el sector no estatal. Todo ello ha contribuido a incrementar la oferta de productos de consumo. El sector no estatal también ha aumentado su participación en el empleo, y en la actualidad representa el 88% del empleo total. Casi todos esos puestos de trabajo (el 80%) corresponden a la agricultura, sobre todo en cooperativas.

Sin embargo, a las empresas todavía les resulta difícil obtener créditos. Los bancos no han adquirido un desarrollo suficiente, y casi todos los préstamos se conceden a empresas estatales. Está empezando a llegar un poco de capital extranjero, en especial de otros países de Asia oriental, lo cual empieza a tener consecuencias apreciables, sobre todo en las zonas urbanas.

Las organizaciones estatales siguen desempeñando un importante papel en el comercio al

por mayor, pero la participación del Estado en el comercio interno bajó del 41% en 1987 a aproximadamente el 25% en 1991. Los precios del mercado son los que prevalecen respecto de más del 80% de la produc-

ción de las empresas estatales y casi todos los productos agrícolas.

Aunque Viet Nam es un país socialista, sus 12.000 empresas estatales representan sólo una cuarta parte del PIB. Pocas de ellas son grandes: incluso en la industria, el tamaño mediano es de 225 empleados. A fines del decenio de 1980, aproximadamente una tercera parte de las empresas estatales registraban pérdidas.

El Gobierno está elevando la eficiencia de las empresas estatales mediante la reducción de sus fuerzas de trabajo. Entre 1988 y 1990 la proporción de la fuerza de trabajo total empleada en dichas empresas bajó del 14,2% al 11,9%.

La propiedad de esas empresas puede seguir una de varias vías. El Estado mantendrá las relacionadas con la seguridad del Estado, como la electricidad y los ferrocarriles. También podría conservar algunas de las más rentables, como la fabricación de cigarrillos y las cervecerías (aunque en esos casos también puede haber empresas mixtas). Otras probablemente se convertirán en empresas de capital mixto en las cuales el Estado mantendrá una parte del capital social. Es probable que otras se liquiden cuando entre en vigor una nueva ley de quiebras.

El desempleo y el subempleo han pasado a ser muy graves. Se ha despedido a trabajadores de empresas estatales y tras la retirada de fuerzas de Camboya se desmovilizó a medio millón de soldados. Hará falta algún tiempo para absorberlos en la economía.

Sin embargo, la mayor parte de la población ya se está beneficiando de las reformas. En los últimos cinco años el ingreso ha aumentado en un 6% al año aproximadamente, y la mayoría de la población se ha beneficiado de las medidas de liberalización en la agricultura.

CLASIFICACION EN DESARROLLO HUMANO	115
CLASIFICACION EN PNB PER CAPITA	156
TASA DE INFLACION (1991)	83%
PERDIDAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN % DEL PIB (1987)	5%



Población y gobernación

La democracia no es cuestión de una sola decisión ni de unas elecciones organizadas a toda prisa

En el decenio de 1980 muchos países en desarrollo pasaron de estar regidos por gobiernos autoritarios hacia una mayor libertad política y más democracia. Se trata de una tendencia positiva, pero todavía queda algún camino por recorrer antes de que la población de los países en desarrollo sea de verdad dueña de su propia vida. Incluso en los países en que los ciudadanos pueden elegir a sus dirigentes en elecciones periódicas, libres e imparciales, ello no significa que hayan logrado la plena participación política. Si se aspira a que la población de los países en desarrollo controle su desarrollo, la tendencia hacia la democracia tendrá que ampliarse y profundizarse.

Participación en la configuración de la gobernación

El avance hacia la democracia en el decenio de 1980 fue resultado en parte de las debilidades internas de los regímenes autoritarios. Sus exigencias de gobernar se habían basado en la promesa de un gobierno firme que podría establecer el orden y promover el crecimiento económico. Cuando el crecimiento se interrumpió, sobre todo en África y en América Latina, la legitimidad de esos gobiernos se vio socavada. Así, en el Brasil, la desaceleración económica del decenio de 1980 hizo que a los militares les resultara difícil justificar un gobierno que ya era impopular. Los desacuerdos internos acerca de la estrategia política y la económica siguieron socavando el régimen y ello permitió, al igual que en otros países latinoamericanos, que la presión popular forzase la transición a la democracia. En otros países, los movimientos populares fueron el elemento más importante que impuso el cambio: de forma más notable en Europa

oriental, África y Filipinas, donde una amplia coalición de organizaciones populares se unió en contra de un régimen corrupto.

Esos movimientos democráticos se han ido extendiendo. Los medios internacionales de comunicación hacen que los habitantes de las zonas más remotas tengan conciencia de la intranquilidad política al otro extremo del mundo y los inspiran a formular exigencias parecidas, como están descubriendo ya muchos gobiernos de África y de los Estados árabes. En muchos casos ello se debe a que los gobiernos están fracasando económicamente. Pero incluso en los casos en que los gobiernos han logrado aliviar la pobreza, como en China y en la República de Corea, al final el pueblo, tarde o temprano, quiere más democracia.

También han existido tentativas hechas desde fuera de promover o alentar la democracia, por ejemplo, mediante el condicionamiento de la ayuda a la introducción de reformas democráticas. Aunque en muchos casos se trata de una expresión de interés común por los derechos humanos universales, esas tentativas desde fuera pueden resultar contraproducentes. Pueden antagonizar innecesariamente a la población y desprestigiar a quienes dentro del país actúan en pro de un cambio democrático, y en definitiva es posible que no logren producir un cambio duradero. La democracia no es cuestión de una sola decisión ni de unas elecciones organizadas a toda prisa. La democracia exige un largo proceso de desarrollo político. Y, dada la inmensa diversidad de formas políticas posibles, es poco probable que lo que exigen gentes de fuera equivalga a las necesidades reales de otro país.

En todas partes la población quiere controlar su propio destino. El tipo de democracia que elija no tiene por qué seguir

los modelos de Europa occidental ni de Norteamérica; en general, tendrá que adaptarse a las circunstancias locales. Pero cualquiera sea la estructura formal por la que opte un país, no es sino el punto de partida de un largo proceso que consiste en facilitar unas formas efectivas de participación popular.

La democracia comporta sus propios problemas. Una dificultad inmediata consiste en conciliar las reivindicaciones conflictivas de diferentes clases, grupos étnicos y actores políticos. Los países en desarrollo son especialmente vulnerables, porque a menudo el Estado controla una gran parte de los recursos económicos del país. Cuando esos recursos se asignan por decisión gubernamental, las recompensas por tener influencia pueden ser muy grandes. Y si todo el mundo presenta sus reivindicaciones a la vez, el resultado puede ser el caos.

El problema central de muchos países en desarrollo es que carecen de instituciones democráticas arraigadas. Si se aspira a que las democracias funcionen, necesitan muchas cosas además de urnas. También necesitan unos partidos políticos estables que por sí mismos puedan reunir a muchos grupos de intereses diversos y moldearlos en una organización cohesiva. Y también necesitan grupos independientes, como organizaciones de agricultores, sindicatos, grupos de consumidores, cámaras de comercio o grupos culturales y religiosos, así como todos los demás elementos de una sociedad civil que facilitan y regulan sistemáticamente el proceso de articulación de las exigencias populares.

La formación de esas instituciones lleva tiempo. Y necesitan una renovación constante para que no se conviertan en instrumentos por conducto de los cuales una pequeña élite pueda manipular a su antojo las palancas del poder.

No está nada claro que los dirigentes de esas nuevas democracias acepten siempre la necesidad de unas instituciones civiles fuertes y democráticas. En muchos países el pronóstico no es bueno. Incluso en la India, donde antes había unas instituciones políticas que eran fuertes y se daban por establecidas, unos dirigentes populistas que

persiguen sus propios objetivos limitados han venido debilitando esos instrumentos decisivos del gobierno democrático. En la India el secularismo, consagrado en la constitución como fundamentación misma del Estado, se ve en la actualidad gravemente amenazado por la marea ascendente de los particularismos y el fundamentalismo.

También existen peligros que proceden de la dirección opuesta: de la creación de nuevas formas de control centralizado. Muchos países están pasando simultáneamente por dos procesos difíciles: democratización y liberalización económica, lo cual somete a prueba las capacidades políticas de muchos dirigentes recién elegidos. Por ejemplo, en el Brasil y en Rusia existe el peligro de que se encaminen hacia una democracia de "doble vía". Una vez elegido, el gobierno puede aspirar a liberarse lo más posible del control popular, a fin de llevar a cabo reformas impopulares, en contra precisamente del principal objetivo perseguido al ampliar la participación política.

En consecuencia, en muchos países se ha considerado necesario complementar la democratización con esfuerzos encaminados a aumentar la transparencia y la responsabilidad del gobierno. Porque una cosa es que la gente pueda elegir a sus representantes y otra cosa que pueda conocer e influir en las políticas que los representantes aplican una vez elegidos.

En los últimos años se ha producido en muchos países una clara mejora de las oportunidades populares de participar en la selección de los gobiernos. Sin embargo, los gobiernos siguen estando muy apartados y distantes del pueblo, especialmente en lo que respecta a su brazo ejecutivo: la burocracia estatal y los programas y proyectos gubernamentales. Muchos países en desarrollo, después de obtener la independencia, inicialmente concentraron sus esfuerzos en edificar un Estado nacional, con resultados a menudo muy centralizadores, y la ayuda exterior, que en muchos países aporta una parte muy importante al presupuesto nacional, no ha hecho más que reforzar esas tendencias.

En las secciones siguientes se examina cómo pueden los gobiernos acercarse al pueblo y, en particular, cómo contribuye la

descentralización a mejorar el desarrollo humano.

Descentralizar la gobernación a fin de aumentar la adopción de decisiones a nivel local

La descentralización de la gobernación — hacer que pase de las capitales a las regiones, las ciudades y las aldeas— puede constituir una de las mejores formas de promover la participación y la eficiencia. Los funcionarios y los políticos locales pueden estar mucho más dispuestos a la valoración pública que los gobiernos nacionales y ser más responsables ante las comunidades y las personas a las que en principio prestan sus servicios. Y los proyectos públicos —trátase de presas, carreteras o escuelas o programas de salud— resultan mucho más pertinentes y eficaces si las comunidades interesadas tienen una influencia real en cuanto a su planificación y su ejecución.

La descentralización puede adoptar diversas formas: por ejemplo, puede ser horizontal o vertical. La descentralización *horizontal* dispersa el poder entre instituciones al mismo nivel: así, las decisiones de un gobierno acerca del gasto, en lugar de concentrarse en un ministerio de hacienda todopoderoso, podrían repartirse entre varios ministerios distintos. La descentralización *vertical*, que es más importante, permite que algunos de los poderes del gobierno central se deleguen hacia abajo a niveles inferiores de la administración: por ejemplo a los estados en los países federales y después a las administraciones regionales y locales, o incluso a asociaciones de aldeas.

La descentralización vertical de la administración puede adoptar diversas formas:

- *Desconcentración*. Lo característico es que únicamente implique el traspaso de responsabilidades administrativas: por ejemplo a las delegaciones locales de los ministerios de la administración central. Aunque produce alguna dispersión del poder, son pocas las decisiones que pueden adoptarse sin remitirse al centro.
- *Delegación*. Implica el traspaso de alguna autoridad y algunas facultades de adopción de decisiones a los funcionarios locales. Sin

embargo, la administración central mantiene el derecho de derogar las decisiones locales y puede recuperar esas facultades en cualquier momento.

- *Devolución*. Es la forma más fuerte de descentralización: se conceden facultades de adopción de decisiones a las administraciones locales y se permite que éstas tengan plena responsabilidad sin necesidad de remitirse al gobierno central. Ello implica facultades financieras así como la de ejecutar proyectos y programas de desarrollo local.

Por qué no se descentraliza la gobernación

En casi todos los países en desarrollo por lo general la descentralización se ha limitado a la desconcentración. Incluso Chile, Indonesia, Marruecos y Zimbabwe han esparcido relativamente pocos poderes. Los cuatro países tienen niveles ostensiblemente autónomos de administración local: las municipalidades en Chile, las aldeas en Indonesia, las comunas en Marruecos y los consejos de distrito en Zimbabwe. Pero los recursos que controlan son reducidos, sus facultades de adopción de decisiones son limitadas y muchos de los nombramientos locales se imponen desde arriba. (En los estudios de países que figuran al final del presente capítulo se examina la experiencia de esos cuatro países en cuanto a descentralización. Se basan en estudios sobre el terreno y en encuestas por muestreo, y los datos incluidos en ellos no siempre coinciden con los de los cuadros que figuran en el presente capítulo).

En los países industrializados una gran parte de gasto social tiende a estar centralizada, en especial la correspondiente a las prestaciones de seguridad social. Por ejemplo, Francia gasta casi el 20% de su PIB en seguridad social. Y es posible que otras formas de gasto social (como la educación) también estén controladas desde el centro cuando existe un consenso nacional acerca de las normas mínimas que deben aplicarse en todo el país. No obstante, las administraciones locales de muchos países industrializados tienen considerables facultades para obtener sus propios ingresos, y muchas gastan grandes sumas en aspectos sociales.

La situación es muy diferente en los

La descentralización de la gobernación constituye una de las mejores formas de promover la participación y la eficiencia

países en desarrollo. Los sistemas de seguridad social son relativamente débiles o no existen, de forma que no tienen la misma influencia centralizadora. Las motivaciones de la concentración son de otro orden.

1. *Centralización para la formación de la nación.* Muchos países carecen de instituciones y tradiciones democráticas, lo cual es en parte herencia de la época colonial. Las potencias coloniales trataron, siempre que les fue posible, de concentrar en la capital las finanzas y la adopción de decisiones. Y los países recién independizados mantuvieron esa práctica, en parte para aumentar su control político y económico, pero también porque estaban convencidos de que el Estado debía asumir la principal responsabilidad por el desarrollo económico y la "edificación de la nación". Ello llevó a una concentración abrumadora del poder nacional en manos de los gobiernos centrales, así como a una acumulación masiva de normas y reglamentaciones. Algunos países han empezado a flexibilizar esos controles, pero todavía queda mucho camino por recorrer.

2. *Una democracia débil.* Muchos gobiernos han estado organizados de forma no democrática, con estructuras autoritarias. Ello perpetúa corrientes muy centralizadoras, dado que los gobiernos centrales tratan de mantener un control total. Al no existir unas estructuras democráticas, las administraciones locales carecen de una base política efectiva que les permita gene-

rar un control local de la adopción de decisiones.

3. *Bajo nivel de gastos sociales.* Muchos gobiernos consagran una parte muy considerable de sus presupuestos a unos gastos militares controlados centralmente. Los gastos sociales, que brindan más posibilidades de descentralización, tienden a absorber una proporción menor de los presupuestos públicos.

4. *Un sesgo hacia lo urbano.* Muchos países tienen la tendencia a centrar los gastos sociales en las zonas urbanas y las formas más "prestigiosas" de prestación de servicios: el hospital de la ciudad en lugar de la clínica de salud rural; la universidad de élite en lugar del suministro de educación básica para la mayoría de la población. Esas partidas grandes y caras suelen ser prerrogativas de la administración central y no de la local.

5. *Ayuda exterior.* También casi todas las formas de asistencia internacional tienden a tener una influencia centralizadora y las negocian los gobiernos centrales que, cuando son obligados a ello, también deben aceptar la responsabilidad por la amortización de los préstamos. Sin embargo, esto no significa que la ayuda la tenga forzosamente que gastar la administración central; algunos países logran delegar la ejecución de los proyectos de desarrollo a las administraciones locales; de hecho, algunos donantes, en particular los países nórdicos, insisten en que los proyectos estén ejecutados por ad-

Al no existir estructuras democráticas, las administraciones locales carecen de una base política real

CUADRO 4.1
Estructura de la descentralización administrativa en determinados países en desarrollo

País	Población total en 1991 (millones)	Estado/provincia mayor		Organo local mayor			
		Nombre	Población (millones)	Porcentaje del total	Nombre	Población (millones)	Porcentaje del total
India	863	Uttar Pradesh	138,8	16,1	Midnapur	8,350	1,0
China	1.171	Sichuán	107,2	9,2	Ghao Yang	1,999	0,2
Pakistán	122	Panyab	62,3	51,3	Faisalabad	5,962	4,9
Indonesia	188	Jawa Barat	35,4	18,9	Regencia Lampung Tengah	1,900	1,0
Bangladesh	116	Dhaka	32,3	27,7	Dhaka	5,775	5,0
Brasil	152	Sao Paulo	26,9	17,7	Sao Paulo	10,063	6,6
México	86	México	9,8	11,4	Guadalajara	1,629	1,9
Egipto	54	Gobernadoría de El Cairo	6,5	12,1	..	..	..
Nigeria	112	Kano	5,6	5,0	Ojo	1,012	0,9
Zaire	39	Kivu	5,4	14,0	Word Kivu	2,434	6,3
Kenya	24	Oriental	4,4	18,0	..	..	..
Colombia	33	Antioquia	3,9	11,9	Medellín	1,468	4,5
Ecuador	11	Guayas	2,0	18,5	Guayaquil	1,328	12,3
Argelia	26	Argel	1,7	6,6	Orán	610	2,4
Camerún	12	Extremo Norte	1,7	14,3	Duala III	399	3,4
Panamá	3	Panamá	1,1	44,0	Panamá	585	23,4
Congo	2	Brazzaville	0,6	26,1	Pool	184	8,0

La mayor parte de la ayuda exterior tiene un efecto centralizador

ministraciones locales u ONG, siempre que proceda. Pero, en la práctica, el gasto procedente de la ayuda sigue estando muy centralizado. Convendría que los donantes publicaran estimaciones anuales del porcentaje de ayuda que canalizan por conducto de administraciones locales.

La composición de la ayuda también ejerce un efecto centralizador. La mayor parte de ella se destina a grandes proyectos de infraestructuras; sólo el 15% se destina a los sectores sociales y menos de la mitad (el 6,5% del total de la ayuda oficial al desarrollo) se asigna a actividades de prioridad humana que normalmente deberían realizarse al nivel local. Además, una gran parte de la ayuda se destina a fines militares.

Medición de la descentralización de los gastos

Resultaría útil comparar el alcance de la descentralización de un país a otro. Pero es difícil, debido fundamentalmente a que no existen informaciones estadísticas relativas a muchos aspectos de la descentralización. Por ejemplo, podría existir bastante autonomía local o regional, en cuanto a la forma como funciona el sistema judicial, las fuerzas de policía, o los asuntos sociales y culturales, pero esos aspectos son difíciles de cuantificar. Los comentarios del presente capítulo se centran en las corrientes financieras entre la administración central y las locales, así como en la distribución del funcionariado, que son aspectos que se prestan más al análisis estadístico. En el caso de muchos países no existen ni siquiera esos datos, o son incompletos. Puede parecer que la administración central descentraliza los gastos, pero si mantiene un estrecho control de las normas y las prioridades, es posible que esa delegación financiera carezca de sentido.

En los gastos a nivel local también hay que tener en cuenta las contribuciones aportadas por la población local a proyectos de autoayuda "en especie" en forma de tiempo o de materiales. Como a menudo las actividades correspondientes resultan difíciles de cuantificar, se subestiman por lo general los gastos locales.

Las comparaciones de la descentraliza-

ción entre países también deben tener en cuenta el tamaño de los países de que se trata (cuadro 4.1), ya que la descentralización es más prioritaria en el caso de los países grandes que en el de los pequeños: el grado de descentralización aceptable en la India no sería el adecuado en Jamaica. La población de un solo estado de la India, el de Uttar Pradesh, es superior a la población total de 168 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Los países mayores necesitarán subdivisiones administrativas mayores que los más pequeños, aunque sólo sea para asegurar que las unidades menores tengan un tamaño administrable.

Todas las estimaciones cuantitativas de la descentralización deben tratarse, pues, con cautela y deben estar complementadas siempre por un conocimiento y una comprensión más amplios de los países de los que se trata.

Con esas matizaciones, en los cuadros 4.2 a 4.4 se trata de mostrar el alcance de la descentralización financiera mediante el empleo de una serie de relaciones estadísticas.

1. *Grado de descentralización del gasto*: porcentaje del gasto público total que efectúan las administraciones locales.
2. *Grado modificado de descentralización del gasto*: tiene en cuenta que una parte del gasto público no se puede descentralizar (concretamente la defensa y el servicio de la deuda). Si se restan esos gastos se obtiene una relación modificada del gasto que expresa el grado de descentralización de funciones que se puede alcanzar en la práctica.
3. *Grado de descentralización de los ingresos fiscales*: evalúa la importancia de la fiscalidad local. Es el porcentaje de los ingresos de las administraciones locales en el total de los ingresos de las administraciones públicas.
4. *Grado de autonomía financiera*. Aporta una indicación de la independencia de la administración local con respecto a la financiación del gobierno central. Es el porcentaje de ingresos recaudados localmente en el total de los gastos locales.

Dichas relaciones revelan algunos contrastes interesantes entre los países indus-

trializados y los países en desarrollo (cuadros 4.2 y 4.3). En los países industrializados las administraciones locales suelen representar entre el 20 y el 35% del total del gasto público, y en algunos países las relaciones de descentralización de los gastos son todavía superiores: el 45% en Dinamarca y el 41% en Finlandia. Sin embargo, en los países en desarrollo la relación suele ser inferior al 15%. Incluso cuando se modifica la relación para excluir la defensa y el servicio de la deuda no mejora mucho la posición: salvo en la República de Corea y en Zimbabwe, la descentralización del gasto público en los países en desarrollo es limitadísima.

Si se comparan las relaciones de descentralización del ingreso se obtiene un cuadro parecido. En los países industrializados las administraciones locales tienen considerables facultades fiscales, y representan aproximadamente el 25% del total del ingreso público. Sin embargo, en la mayor parte de los países en desarrollo las administraciones locales sólo recaudan en torno al 6% (una vez más con las excepciones de la República de Corea y Zimbabwe). Los países industrializados tienen una amplia gama de opciones de fiscalidad local: impuestos sobre el patrimonio, sobre las ventas, sobre el ingreso y recargos a los usuarios. En cambio, los países en desarrollo tienden, incluso al nivel nacional, a recurrir menos a los impuestos a las personas físicas y más a fuentes centralizadas, como los impuestos a las sociedades o los derechos de importación, y las opciones fiscales son todavía más escasas a nivel local.

Las comparaciones internacionales producen un resultado más paradójico cuando se pasa a las relaciones de autonomía financiera. Las relaciones correspondientes a los países industrializados y en desarrollo resultan ser muy parecidas: en ambos casos las administraciones locales controlan aproximadamente el 60% de los gastos locales. Pero ello comprende dos realidades muy diferentes. En los países industrializados las administraciones locales controlan el 60% de una proporción considerable del gasto público. En los países en desarrollo, donde para empezar el gasto local es menor, las

administraciones locales controlan el 60% de muy poco.

A fin de averiguar la proporción del gasto total que controlan las administraciones locales se ha de multiplicar el grado de autonomía financiera por el de descentralización. En el caso de los países industrializados se obtiene una cifra de aproximadamente el 25%, frente al 5% en los países en desarrollo. Por lo tanto, los datos cuantitativos indican efectivamente el carácter limitado de la descentralización en los países en desarrollo. Aunque en los últimos años varios países han intentado iniciar un proceso

CUADRO 4.2
Descentralización financiera de la administración local en determinados países

País	Año	Grado de descentralización del gasto		Grado de descentralización de los ingresos ^{c)}	Grado de autonomía financiera ^{d)}
		Total ^{a)}	Modificada ^{b)}		
<i>Países en desarrollo</i>					
Corea, Rep. de	1987	33	..	31	99
Zimbabwe	1986	22	29	17	58
Nigeria	1988	17	..	..	..
Argelia	1986	14	..	16	101
Bangladesh	1987/88	12	..	8	39
Sudáfrica	1988	10	11	10	79
Chile	1988	8	10	6	61
Brasil	1989	7	14	1	33
Tailandia	1990	7	10	4	75
Filipinas	1988	6	..	7	119
Marruecos	1987	6	..	8	108
Paraguay	1989	4	5	3	88
Kenya	1989	4	5	7	134
Pakistán	1987/88	4	..	6	100
Costa Rica	1988	3	..	3	123
Ghana	1988	2	..	2	71
Côte d'Ivoire	1985	2	..	2	115
<i>Países industrializados</i>					
Dinamarca	1988	45	51	31	58
Finlandia	1989	41	43	29	63
Suecia	1989	37	42	30	78
Noruega	1990	31	35	21	59
Polonia	1988	27	27	23	78
Reino Unido	1989	26	31	16	55
Checoslovaquia	1990	26	27	19	61
Irlanda	1989	23	28	10	33
Países Bajos	1990	23	26	5	16
Islandia	1986	23	25	26	99
Suiza	1984	22	24	22	87
Estados Unidos	1989	21	26	16	65
Hungría	1990	19	21	11	53
Francia	1988	18	19	12	63
Alemania	1988	17	18	14	73
Austria	1990	16	18	17	89
Canadá	1989	16	18	11	53
Luxemburgo	1988	15	16	7	42
España	1988	13	14	10	62
Bélgica	1987	12	15	6	41
Rumanía	1989	9	10	8	103
Australia	1990	5	6	5	83

a) Gasto de las administraciones locales en porcentaje del total del gasto público.

b) Gasto de la administración local en porcentaje del total del gasto público menos los gastos en defensa menos el servicio de la deuda.

c) Ingresos de las administraciones locales en porcentaje del total del ingreso público.

d) Ingresos de las administraciones locales en porcentaje del gasto de las administraciones locales.

de descentralización, son pocos los que han hecho progresos apreciables.

Los países industrializados también están más descentralizados que los países en desarrollo en lo que respecta a la distribución del funcionariado. Este hecho se puede expresar mediante el grado de descentralización del empleo: los funcionarios de la administración local como porcentaje del total del funcionariado. Una muestra de 16 países industrializados y 31 países en desarrollo correspondiente a los últimos años del decenio de 1970 reveló que en los países industrializados la relación era del 42%, frente al 21% en Asia, el 19% en América Latina y sólo el 10% en África.

Otro indicador clave de la descentralización es el control del gasto social. Se supone en general que cuando las administraciones locales se hacen cargo de la educación o de la salud, por ejemplo, utilizan los recursos con más eficiencia y eficacia, distribuyen los beneficios de forma más equitativa y en general atienden con mayor receptividad que los gobiernos centrales a las necesidades de la comunidad local. Más adelante se comenta la validez de esta hipótesis.

La distribución del gasto social también se puede analizar mediante una serie de relaciones:

1. *El grado de asignaciones sociales del gobierno central*: el porcentaje del presupuesto del gobierno central que se consagra a gasto social.
2. *El grado de asignaciones sociales de las administraciones locales*: el porcentaje de los presupuestos de las administraciones locales que se consagra a gasto social.
3. *El grado de descentralización del gasto social*: el gasto social de las administraciones locales como proporción del total de gasto social público. Indica la medida en que está descentralizado el gasto social.
4. *El grado de prioridad humana*: tanto respecto del gobierno central como de las administraciones locales, el porcentaje de su gasto social consagrado a partidas sociales que deben tener la máxima prioridad en la mayor parte de los países en desarrollo: educación básica, atención primaria de salud, agua potable, servicios de planificación de la familia y programas de nutrición.

A fin de cuentas la prestación de servicios sociales al nivel local tiene lugar casi totalmente en términos de clínicas, escuelas o servicios de asistencia social. De forma que el control sobre todas estas actividades podría, en teoría, estar muy descentralizado. En la práctica no ocurre así, ni en los países industrializados ni en los países en desarrollo (cuadro 4.4). Consideraciones de equidad justificarían que la administración central ha de desempeñar una función decisiva en el gasto social, especialmente en la reasignación de recursos de las regiones más ricas hacia las más pobres, así como en cuanto a asegurar un grado mínimo de participación.

Respecto de 15 países industrializados acerca de los cuales se dispone de datos, el grado de descentralización del gasto social es por lo general de aproximadamente el 25%: de hecho, bastante más bajo que el promedio del 40% del grado de descentralización del gasto total. Donde más centralizado está el gasto social es en Australia,

CUADRO 4.3
Descentralización financiera de la administración provincial en determinados países

País	Año	Grado de descentralización del gasto		Grado de descentralización del ingreso ^(c)	Grado de autonomía financiera ^(d)
		Total ^(a)	Modificada ^(b)		
<i>Países en desarrollo</i>					
Nigeria	1988	68	..	..	..
China	1991	60	..	61	96
Costa Rica	1988	48	..	40	96
India	1988	44	56	32	48
Argentina	1987	39	43	21	38
Pakistán	1987/88	24	..	18	50
Brasil	1989	21	42	8	80
Malasia	1990	15	18	11	67
Bolivia	1990	13	15	10	65
Sudáfrica	1988	11	12	2	17
Indonesia	1989	10	13	3	21
México	1987	7	17	12	99
Argelia	1986	3	..	3	105
<i>Países industrializados</i>					
Canadá	1989	41	47	41	79
Australia	1990	37	41	23	53
Suiza	1984	30	32	25	74
Alemania	1988	24	26	22	80
Estados Unidos	1989	23	30	24	86
Austria	1990	13	15	10	67
España	1988	11	13	4	30

a) Gasto de las administraciones provinciales en porcentaje del total del gasto público.

b) Gasto de las administraciones provinciales en porcentaje del total del gasto público menos los gastos en defensa menos el servicio de la deuda.

c) Ingresos de las administraciones provinciales en porcentaje del total del ingreso público.

d) Ingresos de las administraciones provinciales en porcentaje del gasto de las administraciones provinciales.

Francia, Luxemburgo y Rumanía. Dinamarca delega más de la mitad de su presupuesto al nivel local.

La situación es peor en los países en desarrollo. En casi todos ellos el grado de descentralización social es sólo del 5 al 6%, y los gobiernos centrales se hacen cargo de más del 90% del total del gasto social.

Los datos estadísticos disponibles son esquemáticos e insuficientes porque los gobiernos de los países en desarrollo no realizan un esfuerzo concertado por acopiar y publicar datos sobre las pautas del gasto a todos los niveles significativos: central, de los estados, provincial y local. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) no hacen mucho más, pues sólo recogen y publican los presupuestos de los gobiernos centrales, aunque gran parte del gasto social en grandes estados federales, como el Brasil o la India, se efectúa al nivel local o de los estados de la federación. Incluso su información sobre los presupuestos centrales contiene pocos detalles útiles sobre las prioridades del gastos social.

La falta de datos sociales sobre la descentralización significa que a menudo esa importante cuestión es objeto de generalizaciones absolutas y afirmaciones no fundamentadas. Hace falta un sistema coherente de transmisión de informes estadísticos procedentes de las siguientes fuentes:

- *Gobiernos nacionales*, que podrían publicar todos sus presupuestos centrales, provinciales y locales, detallando el gasto en prioridades sociales y humanas.
- *Donantes*, que podrían aportar informaciones detalladas análogas sobre la ayuda, en las que se indicaría la distribución de éstos a los diversos niveles de la administración, así como por intermedio de las ONG.
- *El Banco Mundial y el FMI*, que podrían acopiar y publicar en cooperación con otros organismos internacionales presupuestos consolidados del gasto social, subdivididos en gastos de prioridad humana, respecto de cada nivel diferente de la administración.

La información así recogida indicaría los vínculos existentes entre la descentralización y el desarrollo humano, y permitiría un análisis más a fondo de lo que es posible en la actualidad.

Recursos para la descentralización

La evolución hacia la descentralización no solamente afecta a la forma en que se gastan los recursos, sino también afecta a la forma en que se puede recaudar dinero. Por ejemplo, podría permitir que se recaudaran más impuestos a nivel local si la gente está más convencida de que su dinero se utilizará en beneficio de sus propias comunidades. Las principales formas de aumentar los ingresos locales son mediante la fiscalidad, la recuperación de gastos, las contribuciones voluntarias y los empréstitos.

Fiscalidad

Los gobiernos centrales tienden a permitir a las administraciones locales márgenes de flexibilidad muy limitados en lo que respecta a la fiscalidad, en parte porque los gobiernos centrales quieren reservarse los ingresos más jugosos y rentables, pero además porque en general prefieren mantener un control estricto de las finanzas de las administraciones locales.

Esos controles determinan, en primer lugar, qué tipo de impuestos se pueden re-

CUADRO 4.4
Grado de descentralización del gasto social en determinados países

País	Año	Grado de asignaciones sociales ^{a)}			Grado de descentralización social ^{b)}	
		Central	Provincial	Local	Provincial	Local
<i>Países industrializados</i>						
Chile	1988	46	..	31	..	6
Argentina	1987	41	35	..	36	..
Nigeria	1988	39	24	9	69	7
Zimbabwé	1986	32	..	34	..	23
Kenya	1989	25	..	22	..	3
Malawi	1984	21	..	22	..	6
Indonesia	1989	10	50	..	35	..
India	1988	5	35	..	85	..
Colombia	1984	..	67	35	85	15
<i>Países industrializados</i>						
Alemania	1988	68	48	47	20	13
Austria	1990	67	62	..	15	..
Francia	1988	67	..	39	..	11
Suiza	1984	66	55	46	28	18
Luxemburgo	1988	59	..	24	..	7
Reino Unido	1989	49	..	43	..	23
Dinamarca	1988	48	..	81	..	58
Islandia	1986	48	..	49	..	24
Australia	1990	48	50	6	40	1
Canadá	1989	44	62	50	49	15
Estados Unidos	1989	41	68	59	31	24
Hungría	1990	40	..	55	..	25
Rumanía	1989	34	..	18	..	5
Checoslovaquia	1990	25	..	49	..	40

a) Grado de asignaciones sociales: gastos sociales de la administración central/provincial/local en porcentaje del gasto público total centrales/provinciales/locales.

b) Grado de descentralización del gasto social: gastos sociales de la administración provincial/local en porcentaje del gasto social del sector local.

Una recaudación y una imposición de la obligatoriedad del pago más eficaces también pueden hacer que aumenten los ingresos

caudar. En Nigeria los consejos locales han de obtener la aprobación central antes de incluir ningún gravamen en sus presupuestos de ingresos. Además, existen los controles sobre tipos impositivos. En Bangladesh los tipos impositivos impuestos por los *zila parishad* (distritos) tienen que contar con la aprobación del delegado del distrito, que es una persona designada por el gobierno central.

Las administraciones locales urbanas tienden a hallarse en condiciones algo mejores a este respecto que las rurales. Por lo general tienen más influencia política ante la administración central, además de contar con comunidades más ricas y más diversas a las que cobrar impuestos. En Zimbabwe, los consejos urbanos suelen arreglárselas para financiar todos sus gastos corrientes con cargo a sus propios ingresos, mientras que los consejos de distrito rurales sólo logran financiar aproximadamente el 15% de los gastos corrientes.

La forma más difundida de impuestos locales tanto en zonas urbanas como rurales es la aplicada a la propiedad inmobiliaria. En Filipinas ese impuesto representa más de dos terceras partes de los ingresos fiscales locales, y es la base principal de muchos otros sistemas de fiscalidad local de Asia, comprendidos los de China, la India, el Pakistán y la República de Corea. Constituye una fuente tan importante de ingresos que en algunos casos, incluidos los de Chile e Indonesia, esos ingresos han de compartirse entre el gobierno central y las administraciones locales.

Un estudio realizado por el Banco Mundial acerca de 14 grandes ciudades del Tercer Mundo a mediados del decenio de 1970 reveló que, en el caso de cuatro de ellas, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria representaban más de la mitad de los ingresos locales, y en el caso de otras cinco, más de una tercera parte.

En las zonas rurales los impuestos más importantes sobre la propiedad inmobiliaria se aplican a la tierra y generan unos ingresos considerables. Pero a menudo resultan difíciles de recaudar de las élites rurales y de otros agricultores que pueden resistirse a pagar cuando los precios agrícolas son bajos. Algunos países han tratado de

indizar los impuestos sobre la tierra a los precios de las cosechas, pero como esa indización no tiene en cuenta los incrementos de la productividad, los ingresos fiscales tienden a ir la zaga de los ingresos agrícolas.

Los impuestos más generalizados a continuación de los inmobiliarios son los que recaen sobre los vehículos a motor y las actividades de recreo. Y algunas de las administraciones más pobres también obtienen unos ingresos considerables de los pequeños recargos aplicados a empresas locales, especialmente mediante las licencias comerciales. Distintos países también aplican muchos impuestos locales específicos: en Indonesia se han establecido impuestos locales a los productos agrícolas destinados a la exportación.

Incluso cuando a las administraciones locales de países en desarrollo se les permite recaudar impuestos, a menudo tropiezan con graves dificultades para cobrarlos, debido probablemente a la decidida resistencia de los contribuyentes potenciales. En Zimbabwe, entre 1975 y 1988, las administraciones locales sólo lograron recaudar el 16% del "gravamen de desarrollo", una especie de impuesto de capitación que resultó muy impopular.

Un problema más habitual es que la administración local carezca de la capacidad administrativa necesaria. Por ejemplo, para fijar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria hacen falta catastros relativamente periódicos. En Barranquilla (Colombia), sólo tres de los 10 distritos de la ciudad han efectuado valoraciones de ese tipo en los últimos tiempos, de forma que el municipio obtiene ingresos de menos de la mitad de las propiedades inmobiliarias imponibles. Y en Monrovia (Liberia), los equipos de adjudicación de tierras carecen del apoyo logístico necesario y nunca han podido cobrar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Problemas parecidos pueden surgir en zonas rurales.

Las influencias políticas locales también pueden reducir los ingresos potenciales. En Nigeria se ha denunciado el empleo de impuestos locales como arma política: los seguidores del partido gobernante están exentos, mientras que a los miembros de

los partidos de la oposición se les cobran unos impuestos excesivos. En Iloilo (Filipinas), los ingresos municipales se han visto socavados debido a la elevada proporción de propietarios de bienes inmuebles que participan en los órganos decisorios del municipio, lo cual ha contribuido a una grave infravaloración de la tasación de la propiedad inmobiliaria y a la concesión de múltiples exenciones.

Sin embargo, y a medida que mejoran los sistemas de administración, en algunos lugares se han producido considerables mejoras de la recaudación local de los impuestos. En Accra (Ghana), el consejo municipal informatizó sus procedimientos de establecimientos de presupuestos y contabilidad y reestructuró su Junta de tasación del valor del suelo, gracias a lo cual sus ingresos aumentaron considerablemente en la segunda mitad del decenio de 1980.

Unas formas más eficaces de recaudación y de imposición de la obligatoriedad del pago también pueden servir para que aumenten los ingresos. Nueva Delhi (India), con un sistema mejorado de información sobre gestión, puede ya ofrecer descuentos a quienes pagan puntualmente y sancionar a los morosos. Además, ahora los contribuyentes tienen que pagar lo que deben antes de que se les permita recurrir ante los tribunales. Estas reformas y otras produjeron unos aumentos apreciables de los ingresos: del 16% en 1986 y del 96% en 1987.

Los ingresos fiscales también aumentan a medida que surgen más fuentes potenciales de fiscalidad. Es probable que los impuestos sobre el automóvil resulten una fuente cada vez más importante de ingresos fiscales en muchos países en desarrollo. En Seúl (República de Corea), mientras que los ingresos fiscales locales aumentaron en un 64% entre 1982 y 1986, los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la circulación rodada aumentaron en más del doble.

Tarifas por servicios

Las administraciones locales también pueden obtener ingresos si cobran a los usuarios por sus servicios. En 25 países estudiados por el Banco Mundial, las tarifas por

servicios representaron casi una tercera parte del total de los ingresos fiscales obtenidos localmente.

Aunque es razonable cobrar a las empresas por muchos servicios, como la recogida de basuras, es necesario actuar con gran cautela en las tarifas que se cobran a los particulares, especialmente por servicios sociales como la educación o a la atención de salud. Esos cobros pueden arredrar a muchos de los usuarios más pobres y causar considerables dificultades al mismo tiempo que producen unos ingresos relativamente escasos.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano 1991* se examinó esta cuestión con algún detalle y se llegó a la conclusión de que algunos servicios deberían ser siempre gratuitos: concretamente la atención primaria de salud, (aunque en algunos casos podrían cobrarse los medicamentos y la atención hospitalaria) y la educación primaria. También hay argumentos muy claros en pro de que la educación secundaria sea gratuita. Y en cuanto al abastecimiento de agua y el saneamiento, el Informe concluía que los gobiernos debían sufragar los costos de inversión y que los usuarios podrían contribuir a los costos corrientes.

Puede imponerse un tipo algo diferente de tarifas por servicios a las empresas que se benefician de las inversiones que hacen las administraciones locales en infraestructuras. Esos "gravámenes por mejora" se han utilizado mucho en Colombia, la India e Indonesia como forma de recuperar costos de los terratenientes que se benefician de las mejoras públicas en sus propiedades o en sus proximidades. En Nueva Delhi se han utilizado esas tarifas para recuperar el 50% de los costos de las obras públicas. A veces esos pagos se pueden hacer en especie, a menudo mediante la cesión de terrenos privados a la administración local, sistema utilizado con éxito en la República de Corea, Taiwán (provincia de China) y Tailandia.

Contribuciones voluntarias

Una ventaja que la administración local tiene sobre el gobierno central es la capacidad para recurrir a contribuciones volunta-

Algunos servicios deberían ser siempre gratuitos, concretamente la atención primaria de salud y la medicina

rias locales, sea en efectivo o en especie. Es un sistema que ha resultado valioso en el movimiento *Harambee* de Kenya y en el movimiento *Tesito* de Gambia.

Pero esas contribuciones no siempre resultan muy eficaces, debido posiblemente a la deficiente coordinación entre los grupos voluntarios y las administraciones locales.

Un problema frecuente es que a los habitantes locales les puede entusiasmar la construcción de una escuela o un centro de salud, pero queda sin resolver la cuestión de quién ha de financiar los costos ulteriores de funcionamiento. En algunos países se han construido escuelas con mano de obra local en el entendimiento de que después contarían con el apoyo del gobierno central, y cuando ese apoyo no se ha concretado, se han quedado vacías por falta de profesores.

También pueden existir cuestiones acerca del carácter voluntario de ese tipo de trabajos. En la India, Indonesia y Nepal se exige a los estudiantes universitarios que se presenten como "voluntarios" para ayudar a supervisar y llevar a cabo proyectos de desarrollo rural en pequeña escala. En algunos países de Africa, entre ellos Tanzania, también se puede obligar a los habitantes locales a trabajar en proyectos de desarrollo por el sistema de "autoayuda", so pena de multa o confiscación de sus propiedades. No obstante, las contribuciones voluntarias deben mantenerse en su justo marco. Nunca se podrá aspirar a financiar proyectos en beneficio colectivo exclusivamente mediante contribuciones voluntarias individuales. Puede ser encambio que resulte necesario y aceptable algún componente de movilización social, siempre que éste consista en una actividad de aliento y persuasión.

Empréstitos

Los gobiernos nacionales cada vez permiten más a las administraciones locales que concierten préstamos para financiar mejoras de las infraestructuras, especialmente cuando después se pueden cargar a las administraciones locales unas comisiones en concepto de recuperación de costos.

Un peligro inherente en este caso es que el gobierno central pierda el control

sobre el nivel de expansión crediticia nacional y la gestión macroeconómica. O sea, que el gobierno central podría ejercer algún tipo de control sobre los empréstitos de las administraciones locales o ajustar sus políticas fiscales y monetarias para compensarlos.

Otra forma posible de financiar las inversiones de las administraciones locales es mediante fondos especiales. En Jordania, el Gobierno central tiene un Banco autónomo para el desarrollo de ciudades y aldeas que se encarga de aportar financiación a las inversiones y asistencia técnica a los consejos municipales y de las aldeas. Esta entidad ha servido para financiar mejoras en todo el país y llevar carreteras, escuelas, clínicas y suministro de agua incluso a las comunidades más pequeñas y más remotas.

Ese mismo tipo de acuerdo puede establecerse entre niveles inferiores de la administración. En el Brasil los gobiernos de los estados de Santa Catarina y Paraná han creado fondos de los cuales los municipios con capacidad crediticia pueden tomar prestado para realizar inversiones de capital. Sin embargo, se imponen algunas condiciones. Los municipios han de estar dispuestos a aceptar asistencia técnica que los ayude a aumentar su capacidad para obtener ingresos a nivel local. Y el gobierno federal fija límites al volumen de la deuda y del servicio de la deuda que pueden contraer los municipios.

Muchos fondos de ese tipo se han creado con asistencia internacional. El Fondo de Desarrollo Regional de Chile está financiado en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo. Ello permite que los fondos vayan directamente a las administraciones locales en lugar de pasar por el gobierno central, aunque por lo general este último sigue teniendo que aprobar los proyectos.

La posibilidad para las administraciones locales de recaudar sus propios fondos permitiría en teoría ampliar el total del gasto público. Por otra parte, la descentralización de los servicios públicos podría reducir los costos y los gastos totales. Sin embargo, el hecho es que existen pocos datos concluyentes acerca del efecto de la descentralización en el total del gasto público.

La descentralización en la práctica

Uno de los presuntos beneficios de la descentralización es que como las administraciones locales están más cerca de la población y son más sensibles a las necesidades locales, utilizan mejor los recursos y los destinan a aspectos de prioridad humana como la educación básica y la atención primaria de salud. Pero no se dispone de datos suficientes para someter esta hipótesis a una prueba a fondo. Los comentarios que se formulan en el presente informe se basan en parte en los estudios detallados de cuatro casos: Chile, Indonesia, Marruecos y Zimbabwe, así como en un conjunto de datos menos sistematizado. De manera que las conclusiones a las que se llegue no pueden constituir sino sugerencias.

Una cuestión que destacan los estudios de estos casos es la de las opciones. Se ha podido investigar si las administraciones locales que recaudaban localmente una parte mayor de sus propios fondos tendían a utilizarlos más para necesidades sociales; es decir, si los órganos locales con unos grados más elevados de autonomía financiera tendían a tener unas relaciones de asignaciones sociales más altas. En Indonesia esa pauta parecía verificarse al nivel provincial, pero al nivel de la aldea se observaba lo contrario. En Zimbabwe, y respecto de una pequeña muestra de consejos de distrito, los resultados también fueron los contrarios a los previstos: cuanto mayor es el grado de autonomía financiera, menor es la relación de asignaciones sociales. Pero ello se debió en gran parte a que las transferencias del gobierno central para la educación básica reducían la autonomía financiera local y al mismo tiempo elevaban las relaciones de prioridad.

Los estudios de estos casos sugieren que la descentralización iría en pro de los gastos en desarrollo humano. Pero puede que no sea eso lo que ocurre en otras partes. Muchos países tienen estructuras de poder local dominadas por élites feudales poco interesadas en el desarrollo humano. En el Pakistán, en 1985, se asignó a cada miembro del Parlamento una suma de dinero con cargo al presupuesto nacional para destinarla a proyectos de desarrollo

que satisficieran las necesidades de sus distritos. Muchos eligieron prioridades de infraestructura o colegios universitarios y hospitales, que son más vistosos. Pocos eligieron escuelas primarias o unidades de salud básica rural. Si el gobierno central no hubiera especificado que como mínimo el 50% se habría de destinar a la educación básica y la atención primaria y de salud, esos aspectos se habrían pasado por alto.

Como hasta ahora la participación ha sido muy limitada, resulta difícil hacer una evaluación sistemática de sus repercusiones. Por lo tanto, en esta sección se reúne parte de la información disponible con el objeto de ayudar a aclarar las principales cuestiones: mostrar lo que ha ocurrido en la práctica, lo que ha funcionado y lo que ha fracasado, todo ello resumido bajo los epígrafes de eficiencia, equidad, participación económica y participación política.

Eficiencia

En teoría, la descentralización debería mejorar la eficiencia. En principio los proyectos podrían corresponder mejor a las necesidades locales. Y con una supervisión local de los proyectos, las vías de comunicación serían más cortas y habría menos retrasos debidos a conflictos entre el personal del proyecto y los beneficiarios de éste.

Una de las ventajas más importantes de la descentralización es la oportunidad de reducir los costos de diversos modos. En primer lugar, si los habitantes locales consideran que su dinero es el que se está gastando es probable que controlen más estrechamente los gastos y utilicen los recursos con más eficiencia. En Filipinas las escuelas que recurren más a la financiación local son más eficientes y actúan con costos unitarios más bajos que escuelas similares que son financiadas por la administración central. Análogamente, en el estado indio de Karnataka la participación de los habitantes locales por conducto de las *gram sabhas* (reuniones de aldea) produjo una notable mejora del cumplimiento de sus obligaciones por los profesores cuando éstos tuvieron que rendir más cuentas a la comunidad local.

Muchas estructuras locales de poder están dominadas por élites poco interesadas en el desarrollo humano

Uno de los beneficios más importantes de la descentralización es la oportunidad de reducir los costos

La participación de los habitantes locales también puede llevar a que la estructura de los servicios sea más idónea, en especial en cuanto a servicios de salud. En Tamil Nadu (India), los trabajadores locales de salud de la comunidad han resultado ser mejores en proyectos de salud que los médicos y las enfermeras jóvenes. No sólo son más eficaces, sino que llegan a costar hasta un 75% menos.

La participación local también brinda la oportunidad de que los habitantes aporten sus propias contribuciones voluntarias para lograr que un proyecto o un programa logre resultados mejores. En Kenya, los altos niveles de participación local en el Programa de carreteras rurales de acceso alentaron a la población a donar tierras al proyecto y permitieron la construcción de 150 kilómetros más de carreteras, que de otro modo no se habrían construido.

Algunas de las contribuciones más eficaces como resultado de la descentralización proceden de la mano de obra y los materiales locales. En el distrito de Baglung (Nepal), los comités locales que trabajaron bajo los auspicios de los consejos de aldea construyeron 62 puentes que cubrieron todo el distrito con poca ayuda del exterior en cinco años. Utilizaron materiales y artesanos locales y nadie percibió remuneración. Cada puente costó sólo una cuarta parte de lo que habría gastado el gobierno central y se construyó en una tercera o una cuarta parte del tiempo.

La última y más duradera ventaja de una mayor participación en la prestación de servicios locales es que se pueden organizar y mantener con más eficiencia. En Guatemala la participación local en el funcionamiento de 34 proyectos de abastecimiento de agua a aldeas —con la capacitación de los habitantes en su funcionamiento y mantenimiento— elevó considerablemente su nivel de éxito. Al igual que en otros muchos países los sistemas construidos localmente han sufrido menos averías y las aldeas han padecido muchos menos días sin agua potable.

La descentralización no produce automáticamente ventajas en cuanto a eficiencia. Si se planifica y ejecuta mal, puede elevar los costos en lugar de reducirlos. Un

peligro frecuente es que se superpongan los estratos de la administración a los niveles nacional, regional y local. En México y en Venezuela la descentralización de los sistemas de educación hizo que aumentaran los costos, debido a la proliferación de diferentes organismos.

Otro peligro es que los beneficios de la descentralización puedan verse compensados por pérdidas en economías de escala. Una parte de la producción energética, como la que se logra mediante molinos de viento, se puede generar con gran eficiencia a escala local. Pero es posible que no ocurra lo mismo con las centrales de energía más convencionales. En China, en el decenio de 1980, la construcción de pequeñas centrales locales de energía aportó a las zonas rurales una energía que necesitaban mucho. Pero las centrales pequeñas resultaron ser mucho menos eficientes: por unidad de electricidad los costos de capital resultaron ser aproximadamente el 30% mayores y los de funcionamiento aproximadamente el 50% mayores que los de la energía generada centralmente, y además originaron más contaminación.

Y si bien, en algunos casos, la descentralización puede ayudar a mejorar los niveles de prestación de servicios, también existe el peligro de que esos niveles desciendan. En Kenya las "escuelas *harambee*" construidas por iniciativas locales suelen ser inferiores en calidad a las escuelas del gobierno central. Sus profesores tienden a estar poco cualificados y los niveles académicos de los alumnos son bajos: sólo el 13% de éstos llega al nivel mínimo, frente al 80% en el caso de las escuelas del gobierno central.

Sobre todo, la descentralización no debe significar que los niveles más altos del gobierno retiren totalmente su apoyo a los servicios locales, o los descuiden. En el Ecuador la descentralización del programa de salud pública rural significó que no existió una supervisión ni un apoyo logístico eficaces, lo cual desembocó en graves retrasos y escaseces de material.

Para que la descentralización aumente la eficiencia mucho depende del apoyo técnico y financiero ofrecido a las administraciones locales y de la medida en que logre

ser atrayente para los dirigentes locales y provoquo el entusiasmo local.

Equidad

Casi todos los países, en especial los del mundo en desarrollo, tienen unos niveles muy desiguales de desarrollo, con evidentes disparidades entre las diferentes regiones, o entre zonas urbanas y rurales, o entre diferentes grupos de ingresos y étnicos. Desde luego, la descentralización modifica algunos de esos equilibrios, aunque puede mejorar la equidad o reducirla. En general, aunque la devolución de más poder a las regiones parece promover la equidad *en el interior* de cada región, puede aumentar las disparidades *entre* ellas.

Dentro de la región abarcada por una administración local, el efecto puede ser positivo. Si la descentralización produce unos servicios públicos más eficaces, el efecto será de redistribución, dado que en general los pobres utilizan los servicios públicos locales más que los ricos. Pero salvo que la administración central adopte medidas de compensación, la descentralización puede aumentar las disparidades entre las diversas regiones y los distintos distritos. El traspaso de más responsabilidad por los impuestos y los gastos a las administraciones locales puede beneficiar a las zonas más ricas.

La razón estriba en que las zonas más ricas tienen más influencia política y pueden ejercer presión con más eficacia para obtener recursos. En el estado mexicano de Guerrero, la descentralización del sistema de salud permitió que las zonas más ricas negociaran presupuestos más altos. Como resultado, la gente que vivía en las zonas turísticas y en las ciudades más importantes quedó en mejores condiciones, mientras que los indios y los campesinos que vivían en pequeños asentamientos dispersos sufrieron un empeoramiento considerable de los servicios.

La descentralización también puede realzar las desigualdades si es mayor la parte de los servicios que se financia localmente: las zonas más pobres disponen de menores recursos. En Zambia, la transferencia de algunos gastos corrientes en educación pri-

maria del gobierno central al nivel del distrito y a los padres tendió a agrandar la desigualdad interregional. Los gastos de los padres en libros y otros materiales en las seis regiones más pobres fueron de sólo la mitad que en las tres más ricas.

En general, la descentralización origina que las disparidades interregionales empeoren, salvo que el gobierno central adopte medidas enérgicas. Algunos lo han hecho mediante sus sistemas de subvenciones a las administraciones locales. En lugar de limitarse a asignar fondos en términos de personas, también tienen en cuenta los niveles relativos de pobreza. El Brasil redistribuye sus ingresos fiscales con carácter preferente a los estados más pobres. En 1976, por cada 100 cruzeiros recaudados en impuestos y destinados por ley para la transferencia a los estados, el gobierno federal sólo devolvió 25 cruzeiros a los estados más ricos del sur y del sudeste, mientras que daba 75 cruzeiros a los del norte, que es más pobre.

El mismo principio se puede aplicar también a niveles inferiores de administración, especialmente en los casos de los estados con sistemas federales. En Uttar Pradesh, en la India, se distribuyen subvenciones a los distritos conforme a un criterio de "atraso", indicado por la condición de su infraestructura y por la proporción de su población que pertenece a las "castas inferiores". Esa disposición, introducida en el proceso de descentralización, ha servido para reducir las disparidades entre distritos.

Otro enfoque consiste en redistribuir los ingresos recaudados localmente. En Chile, el Fondo Común Municipal aplica una fórmula fija para traspasar ingresos de los municipios más ricos procedente de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y sobre las sociedades para que se gasten en los más pobres. En la región metropolitana de Santiago, este procedimiento significa reducir los ingresos per cápita de las tres municipalidades más ricas entre un 7 y un 14%, mientras que se aumenta el de las más pobres entre un 35 y un 50%.

Otra forma de contener las disparidades interregionales consiste en establecer niveles nacionales mínimos en diversos ser-

Aunque la devolución de poder a las regiones promueva la equidad en el interior de éstas, puede aumentar las disparidades entre ellas

Unas estrategias descentralizadas de inversión pueden aumentar la participación económica

vicios sociales que el gobierno central se compromete a financiar y mantener, con independencia de cuáles sean los recursos locales.

Participación económica

La descentralización podría aumentar la participación económica al facilitar las actividades empresariales locales y en consecuencia aumentar el empleo de diversas formas:

- *Aumento del gasto público.* La construcción y el mantenimiento de infraestructuras locales, como carreteras, abastecimiento de agua y electricidad, darán empleo directo a contratistas y trabajadores locales.
- *Servicios de mejor calidad.* Es probable que los servicios locales sean más adecuados y estén mejor mantenidos si la comunidad local influye en su construcción. En consecuencia, serán más útiles para los empresarios locales y les ayudarán a aumentar sus beneficios.
- *Más apoyo a los empresarios.* Las administraciones locales quizá pudieran ofrecer más apoyo a las empresas locales. Pueden brindar asistencia en la gestión e información sobre mercados adaptada a las necesidades locales. También se hallan en una posición mucho mejor para atender a las necesidades de las empresas rurales dispersas.

En las zonas rurales, una de las formas más importantes de aumentar la participación económica es mediante la reforma agraria. En Taiwán (provincia de China) la reforma agraria de los decenios de 1950 y 1960 tuvo importantes efectos, no sólo en el crecimiento económico sino en su distribución espacial: creó 200.000 nuevos agricultores propietarios, además de muchas oportunidades nuevas de empleo en las zonas rurales. Ello, junto con la descentralización de las mejoras infraestructurales en toda la isla parece haber alentado un crecimiento equilibrado de la agricultura y la industria y evitado una hiperconcentración de la población y de las actividades económicas en las zonas metropolitanas.

La distribución de las subvenciones gubernamentales es otra forma de aumentar las oportunidades económicas en las regio-

nes más pobres. En Indonesia es probable que la transferencia de recursos en forma de subvenciones en bloque haya promovido mayores tasas de crecimiento en regiones relativamente pobres, especialmente en las islas orientales.

La participación económica también se puede aumentar mediante unas estrategias descentralizadas de inversión que promuevan las industrias en pequeña escala y utilicen mejor los recursos, las materias primas y las aptitudes locales. En Tanzania, se ha promovido de esta manera la producción local de bienes y servicios que de otro modo tendrían que haberse importado con el consiguiente gasto de unas reservas de divisas que son escasas.

Sin embargo, existen muchos casos en los que la descentralización no parece haber producido unos beneficios económicos tangibles, a menudo porque no se ha realizado con unos recursos o un convencimiento suficientes. En Zimbabwe el Gobierno trató de promover la industrialización regional mediante una estrategia de "polos de crecimiento". Pero los resultados, con algunas excepciones, han sido desalentadores, quizá debido a lo limitada que ha sido la devolución financiera, o a que ha continuado la tendencia centralizadora de los controles gubernamentales.

Análogamente, en Filipinas el Proyecto de desarrollo de las ciudades regionales se ideó para reducir algunos de los graves desequilibrios económicos entre las regiones mediante el desarrollo de las infraestructuras urbanas y el robustecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales. Un estudio realizado en 1988 acerca de sus consecuencias en la ciudad de Iloilo concluyó que el proyecto todavía no había inducido crecimiento económico. Habían mejorado algunas infraestructuras, en particular el puerto y el sistema vial. Pero la ciudad seguía careciendo de un suministro suficiente de agua y de energía eléctrica a un precio razonable, considerado necesario para la industria pesada.

No resulta fácil identificar un efecto económico local específicamente vinculado a la descentralización. Naturalmente, el desarrollo económico está sometido a muchas otras influencias, desde la política ma-

croeconómica y la estrategia de desarrollo gubernamentales hasta sus opciones de inversión, tanto en infraestructuras como en recursos humanos. Pero, en general, existen pocos datos sistemáticos fiables.

Participación política

Si la participación adopta la forma de desconcentración y delegación, el centro mantendrá el control efectivo y es improbable que el resultado sea un aumento de la participación política.

En cambio, la devolución debería llevar a una participación política más plena. Pero ello no es forzoso, dado que el poder puede devolverse simplemente a instituciones locales que no son democráticas ni participativas. De hecho, en algunos casos la devolución podría exigir un gobierno central muy fuerte para asegurar que las administraciones locales respetaran las normas nacionales en cuestiones como los derechos de la mujer y las libertades civiles.

Los estudios de los casos de tres países revelan la diversidad de los posibles resultados de la descentralización.

El Gobierno central de *Indonesia*, pese a una descentralización encomiable, mantiene un decidido control político. Incluso en los casos en que el poder se delega a las provincias o a las *kabupaten* (regiones), sólo pasa a manos de personas designadas desde arriba: los gobernadores de provincias y los jefes de *kabupaten*, que suelen proceder de las fuerzas armadas. Tanto las provincias como las *kabupaten* también tienen órganos legislativos, pero sus facultades son en gran medida consultivas.

El sistema de administración local de *Chile* ha pasado por distintas fases en su turbulenta historia reciente. El Gobierno militar a partir de 1973 destituyó a los alcaldes y los consejos locales elegidos y los sustituyó por alcaldes designados. El restablecimiento de la democracia nacional en el decenio de 1990 significó el restablecimiento de la democracia local: se restablecieron las elecciones de alcaldes, consejos locales y grupos de barrios, e indirectamente de los consejos regionales.

Zimbabwe, desde la independencia, ha brindado a sus habitantes la oportunidad

de participar localmente en el proceso de planificación por intermedio de comités elegidos de aldeas y distritos, pero esa participación varía mucho. Algunos comités están dominados por jefes tradicionales y la participación es relativamente escasa: en una encuesta de 1985 se averiguó que mucha gente no sabía cómo se llamaba su concejal, ni siquiera que existían los comités. Sin embargo, en algunos sitios hay una gran participación local y un nivel elevado de debate, especialmente cuando ha habido que adoptar decisiones financieras importantes: por ejemplo, acerca de los ingresos procedentes de la fauna. Pero *Zimbabwe* también tiene consejos rurales en las zonas agrícolas blancas, que mantienen su estructura anterior a la independencia, en el sentido de que sólo tienen derecho de sufragio los contribuyentes y sus cónyuges.

Otros países en desarrollo muestran una diversidad parecida de experiencia. A menudo la descentralización sólo ha adoptado la forma de desconcentración y permitido que el centro mantenga un control político fuerte. Por ejemplo, *Zambia* ha aplicado una política de "desconcentración con centralismo". Se ha traspasado algo de poder político al nivel de los distritos, pero ese poder lo ejercen los funcionarios del partido y los cargos políticos designados. Queda por ver si la apertura a un sistema multipartidista y la elección de un nuevo presidente ha introducido cambios apreciables.

En el *Perú*, al igual que en Chile, se han producido cambios apreciables en las facultades de la administración local, al cambiar los regímenes de gobierno central. Los regímenes militares autoritarios del decenio de 1970 estaban decididos a mantener un firme control político. Pero los gobiernos democráticos más recientes han hecho hincapié en la devolución política. De hecho, antes del último revés sufrido por la democracia, el gobierno anterior estaba intentando introducir un programa general de devolución a los niveles regional y local.

El régimen autoritario de *Filipinas* hasta 1985 también subrayó el robustecimiento del poder central sobre el de las administraciones locales. Creó los nuevos *barangays* como principales unidades

Los regímenes democráticos son los que tienen más probabilidades de alentar una descentralización y una participación popular auténticas

Si el poder sigue estando concentrado en manos de élites, la descentralización podría dar todavía más protagonismo a las élites en lugar de al pueblo

administrativas del país. Si bien se decía que estaban encaminados a ampliar la democracia local, en la práctica estaban encabezados por personas leales al régimen y servían fundamentalmente para extender el control central y la movilización política. Ultimamente Filipinas ha adoptado un código prometedor de administración local, que traspasa la responsabilidad por las obras públicas, la agricultura, la salud y el bienestar social a los municipios, que es el nivel superior al de los *barangays*. Y a esos efectos, en los tres próximos años se asignará a los municipios el 40% del total de los impuestos. Pero todavía queda por resolver la forma exacta de aplicar esas medidas.

La experiencia de muchos países en desarrollo sugiere que los regímenes democráticos son los que tienen más probabilidades de alentar una descentralización y una participación popular auténticas. Los regímenes autoritarios o de partido único, sean de derecha o de izquierda, limitan por lo general la descentralización a la desconcentración y su objetivo es mantener un control central firme. La evolución hacia la democracia multipartidista en todo el mundo en desarrollo constituye, pues, un indicio muy prometedor.

La realidad de la descentralización

La descentralización de la administración local brinda posibilidades de mejorar las decisiones gubernamentales al aumentar la participación democrática. A medida que las decisiones se acercan más a las personas a las que afectan, suelen aumentar los gastos en prioridades y mejora la eficiencia de la utilización de los recursos. Pero ese potencial no se realiza más que cuando existe una auténtica descentralización en el sentido de unas estructuras democráticas. Hemos concluido que:

1. *No existen muchas pruebas de una plena devolución en muchos países en desarrollo.* Por término medio se limitan a delegar menos del 10% del total del gasto público a las administraciones locales, y menos del 6% del total del gasto social. Las facultades impositivas y prestatarias de la mayor parte

de las administraciones locales siguen siendo bastante limitadas.

2. *Cuando ha existido algún tipo de descentralización, por lo general ha aumentado la eficiencia.* Ello puede ser resultado del abaratamiento de los costos, una vigilancia y una supervisión más estrechas y la utilización de mano de obra local voluntaria. La descentralización también permite a la población local insistir en que las preocupaciones por las prioridades humanas pasen a ocupar el primer lugar en la agenda local de desarrollo.

3. *Cuando ocurre la descentralización, a menudo tiene por resultado mejores relaciones de prioridad.* Ello se debe en parte a las normas gubernamentales que asignan los gastos básicos al nivel local. Pero también se produce como resultado de las opciones que hacen las administraciones locales democráticas. En los estados no democráticos hay que actuar con cautela, especialmente cuando las administraciones locales están dominadas por élites feudales que pueden pasar por alto las prioridades sociales.

4. *La descentralización ha de ir acompañada de medidas del gobierno central encaminadas a reducir las disparidades existentes entre regiones y distritos.* Los gobiernos centrales tienen que idear fórmulas innovadoras para redistribuir los ingresos fiscales de las regiones y los distritos más ricos a los más pobres. Pueden financiar la aplicación de niveles mínimos aplicables a todo el país.

5. *No es posible una descentralización efectiva sin reformar las estructuras de poder existentes.* Si el poder sigue estando concentrado en manos de las élites feudales, como continúa ocurriendo en muchos países en desarrollo, la descentralización podría dar todavía más protagonismo a las élites, en lugar de al pueblo.

No obstante, muchas de las formas más eficaces de descentralización no se basan en las instituciones de la administración local. Algunos de los órganos locales más importantes, que pueden actuar como contrapeso de la influencia del gobierno central, son asociaciones sin ánimo de lucro, entre las cuales las organizaciones populares y las organizaciones no gubernamentales, que constituyen el tema del capítulo siguiente.

Chile

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	33%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO (1990)	8%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL INGRESO (1990)	5%
GRADO DE AUTONOMIA FINANCIERA (1990)	62%

La experiencia de Chile en materia de descentralización se puede dividir en tres periodos. En primer lugar, los gobiernos de Frei y de Allende continuaron la larga tradición democrática chilena de unos servicios de base muy amplia, pero centralizados. Después, la dictadura de Pinochet absorbió todo el poder político para el centro, pero descentralizó los servicios. Por último, el Gobierno de Aylwin restableció la democracia local y mantuvo los servicios descentralizados.

Durante los anteriores periodos democráticos había municipalidades elegidas y diversos grupos de barriadas que el General Pinochet abolió y sustituyó por una jerarquía militar de la cual formaban parte gobernadores y alcaldes de designación central. También confirió a las municipalidades mayores responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios, en especial los de educación y salud. Así, los dirigentes municipales se convirtieron en "agentes de prestación de servicios", sin poderes en cuanto a la administración local.

Inicialmente, la descentralización estuvo acompañada de un aumento de los recursos para las administraciones locales. En primer lugar, aumentó la proporción de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria que se podía gastar localmente. Hasta 1979 las municipalidades sólo recibían una fracción del ingreso, y a partir de esa fecha recibieron la totalidad. Podían retener el 40% de esos impuestos y recibir el resto mediante una redistribución entre las municipalidades por intermedio de un Fondo Común Municipal. Ese Fondo percibía el 60% de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, un 50% del impuesto sobre los vehículos y una parte de lo recaudado mediante un impuesto a las empresas en tres municipalidades de ingresos elevados.

La segunda gran fuente nueva de ingresos adoptó la forma de subsidios a tanto alzado para que las municipalidades pudieran encargarse de la educación básica y la atención primaria de salud. El sistema de pagos, ideado con objeto de dar a las municipalidades un incentivo para controlar los costos, llevó a que éstas subvencionaran esos servicios con cargo a otras partidas de sus presupuestos, y en consecuencia a que tuvieran déficit.

En cuanto a la educación primaria y la secundaria, el gobierno central daba un subsidio a tanto alzado por alumno. Podía destinarse a las escuelas municipales o a las nuevas escuelas privadas (que no cobraban derechos de matrícula). Pero su valor real fue disminuyendo a lo largo del decenio de 1980 y las escuelas municipales sufrieron las consecuencias porque, al mismo tiempo que perdían alumnos frente al sector privado, no podían recortar costos fácilmente en proporción a esa pérdida. En los servicios de salud, los pagos a tanto alzado a las municipalidades se ajustaban a los servicios concretos que prestaban. Pero tampoco esos pagos se mantuvieron a la altura de los costos y de la inflación.

El programa de descentralización también esparció algunas inversiones. En 1975 se creó un nuevo fondo de desarrollo regional para financiar proyectos de salud y de educación, así como pequeños proyectos de infraestructura, como caminos rurales. Esos fondos se distribuyeron en respuesta a los proyectos presentados por municipalidades y regiones, presuntamente ponderados en pro de las comunidades más pobres.

Actualmente ese Fondo representa aproximadamente el 15% del presupuesto de inversiones en el sector público, y hay una propuesta de incrementarlo al 25%. También existe un mecanismo adicional para que los ministerios sectoriales asignen una pequeña parte de sus fondos (aproximadamente el 5%) a los gobiernos regionales, los cuales tienen libertad para seleccionar sus propios proyectos.

Como resultado de esas reformas, el grado de descentralización de ingresos y gastos de Chile aumentó mucho en el decenio de 1980. Los ingresos municipales llegaron a constituir el 6% del total del ingreso público, y la relación del gasto el 8,3%. Pero como la salud y la educación están financiadas mediante transferencias del gobierno central, el grado de autonomía financiera bajó mucho. Aún así, en 1990 las municipalidades financiaron el 60% de sus necesidades con cargo a sus propios recursos. Sin embargo, entre 1988 y 1990 se produjo un descenso de las relaciones descentralizadas. No obstante, y en lo que respecta a las inversiones, las municipalidades dependen mucho más de fondos externos. Sólo financian el 16% de las inversiones en sus zonas (otro 16% procede de los diversos fondos regionales y el 68% de los ministerios centrales).

Uno de los principales objetivos de la política de Pinochet era mejorar el nivel profesional de los funcionarios de la administración local, y parece que tuvo éxito. La proporción del personal profesional y técnico en el total de los funcionarios municipales pasó del 8% al 33% entre 1975 y 1988, como resultado, entre otras cosas, de un aumento de la capacitación del personal, pero también de la subcontratación del trabajo no especializado.

En cuanto a la calidad de los servicios, el resultado de la descentralización fue diverso. Los niveles en las escuelas municipales bajaron y las diferencias entre los grupos sociales aumentaron. Las escuelas privadas (que para 1986 tenían el 31% del alumnado) obtuvieron resultados bastante mejores, aunque las diferencias no resultaban tan claras cuando se ponderaban por condición socioeconómica (los grupos socioeconómicos más bajos tendían a obtener mejores resultados en las escuelas municipales). Aumentó la relación de matrícula en la enseñanza secundaria y se redujo el número de años que necesitaban los alumnos para terminar el ciclo de enseñanza.

En lo relativo a la salud la situación es parecida. La descentralización se vio acompañada de un recorte de los recursos reales y la introducción de algunas tarifas a los usuarios. El gasto público en salud bajó del 3,3% del PIB al 2,4% en 1988 (debido a la privatización de los pagos y de los servicios entre los grupos de ingresos más altos). Pero el resultado en cuanto a niveles de salud fue positivo en general, con unas reducciones continuas (y notables) de las tasas de mortalidad infantil y materna. Tanto en materia de salud como en educación, los municipios mayores y más ricos obtuvieron mejores resultados que los otros.

En general, parece que el balance de la descentralización en Chile ha sido positivo, y la situación debe seguir mejorando dado que el Gobierno actual la combina con más democracia local.

Indonesia

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	20%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO (1989)	19%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL INGRESO (1989)	8%
GRADO DE AUTONOMIA FINANCIERA (1989)	25%

La enorme dispersión del territorio de Indonesia impone la necesidad tanto de un Estado central unificador que mantenga unido el país como de una gran descentralización para que la administración atienda a las necesidades locales. Los 188 millones de habitantes del país viven en más de 13.000 islas cuya superficie es superior a los dos millones de kilómetros cuadrados; el 60% de la población vive en la isla de Java, que tiene el 7% de la superficie. El Gobierno, que está en el poder desde 1965, hizo hincapié inicialmente en la unidad nacional y la estabilización económica. Pero desde mediados del decenio de 1970 viene prestando cada vez más atención al crecimiento económico, el desarrollo regional y a la descentralización.

Oficialmente, Indonesia es una democracia parlamentaria, pero las facultades de decisión están concentradas en la Presidencia. Las asambleas elegidas a los niveles central, provincial y de distrito pueden debatir y asesorar, pero son el Presidente y sus ministros los que adoptan casi todas las decisiones. Y aunque son las asambleas provinciales las que eligen a los gobernadores de las 27 provincias, el Presidente ha de confirmar su nombramiento. Además, el gobierno central tiene funcionarios repartidos por todo el país para ayudar a aplicar decisiones. Ello ha hecho que el sistema de planificación de Indonesia funcione bien en cuanto a transmitir órdenes desde arriba, pero que no sea muy sensible a las prioridades locales.

Las administraciones locales recaudan el 25% de su financiación mediante sus propios impuestos y tarifas, y el resto procede de subvenciones y transferencias del gobierno central. Su principal fuente es el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, que recauda el gobierno central pero se asigna a los distritos. Incumbe a las administraciones locales prestar casi todos los servicios de salud y de educación, para lo cual reciben transferencias directas del gobierno central. Esas transferencias se efectúan por conducto del programa INPRES, que es el principal medio de descentralización de Indonesia. En el presupuesto de 1991 esas transferencias representaron el 12% del total del gasto en desarrollo, y el 51% del gasto de las administraciones locales en desarrollo.

Los fondos del INPRES, como subvenciones en bloque a cada provincia o localidad, adoptan dos formas. En primer lugar, existen los fondos "generales", destinados a promover la autonomía regional y mejorar las infraestructuras locales. No están controlados desde el centro, pero sí sometidos a "directrices generales", que son más estrictas para las provincias que para los distritos. Otra subvención del INPRES aporta directamente sumas globales a cada una de las casi 67.000 aldeas de Indonesia. Esas subvenciones son reducidas, pero se pueden utilizar para casi cualquier objetivo. En segundo lugar, las subvenciones "específicas" sólo se asignan al nivel de los distritos, y el gobierno central las destina a fines concretos, por ejemplo, la construcción de escuelas o los costos de funcionamiento de éstas. Los distritos tienen una discreción limitada en cuanto a la forma de utilizar esas subvenciones.

El presupuesto nacional de Indonesia y las subvenciones del INPRES están muy influenciados por el nivel de ingresos del petróleo. Entre 1975 y mediados del decenio de 1980 los ingresos procedentes del petróleo llegaron a representar más del 50% de los ingresos del gobierno central, pero después bajaron al 41% en 1988-1989, y las subvenciones del INPRES también disminuyeron.

Por término medio, las administraciones provinciales no gozan de

gran autonomía financiera, aunque hay mucha diversidad. Al nivel provincial los fondos "propios" como porcentaje del total oscilan entre el 8 y el 70%. Al nivel de los distritos, los fondos propios controlados por las administraciones locales oscilan entre el 4 y el 56% del total. Yakarta, con sus servicios diversificados y su economía industrial, tiene mucho margen para generar ingresos locales.

Tanto al nivel provincial como al de los distritos, la proporción de los fondos totales que se invierten en desarrollo tiende a aumentar a medida que crece el grado de autonomía financiera. Y las administraciones provinciales gastan una proporción mayor que el gobierno central en inversiones sociales. En 1988-1989, la relación de asignaciones sociales locales cuadruplicó sobradamente la del gobierno central, aunque las relaciones son aproximadamente las mismas en lo que respecta a las inversiones en infraestructuras. Pero, una vez más, existe una diversidad considerable en cuanto a las pautas del gasto. Al nivel provincial, en 1983 el gasto social como porcentaje del gasto en desarrollo osciló entre el 8 y el 43%, mientras que las inversiones en infraestructuras oscilaron entre el 20 y el 66% del gasto en desarrollo.

El sistema de descentralización del gasto parece haber introducido mejoras considerables en los servicios básicos de salud y de educación. En la educación, el Gobierno se mostró generoso con la financiación para inversiones en el decenio de 1970, y aunque esa financiación disminuyó cuando bajaron los ingresos del petróleo en el decenio de 1989, los niveles de enseñanza siguieron mejorando. La inversión estatal en educación también se está haciendo más redistributiva, pues las provincias que tienen tasas de alfabetismo más bajas reciben una proporción más elevada de fondos de inversión.

El cuadro también es positivo en lo que respecta a la salud. Los recursos disminuyeron en el decenio de 1980, pero los niveles siguieron subiendo, probablemente como reflejo de una inversión mayor de las administraciones locales en salud. El número de centros de salud aumentó considerablemente, la mortalidad infantil descendió en casi un 50% y la esperanza de vida aumentó en ocho años. El gobierno central favorece a las zonas con niveles de salud por debajo del promedio, y las diferencias en niveles de salud entre las regiones disminuyeron entre 1976 y 1987.

Un problema grave es que muchas de las administraciones locales están mal dotadas para llevar a cabo proyectos de desarrollo. Hasta ahora, el robustecimiento de la capacidad local ha consistido sobre todo en mejorar los niveles profesionales de los funcionarios de la administración central destacados a niveles inferiores de la administración, y no los del personal local. Y como a los funcionarios de la administración local se los paga con cargo al presupuesto del gobierno central, y sus ascensos y sus sueldos dependen también de las decisiones del gobierno central, resulta difícil efectuar una devolución real en cuanto a la adopción de decisiones.

Conforme a criterios internacionales, el alcance auténtico de la descentralización en Indonesia no es mucho, pero sí es considerable para un país grande con un gobierno unitario. A medida que la economía se va haciendo más compleja y se va especializando regionalmente, Indonesia tendrá inevitablemente que avanzar hacia una mayor descentralización y mejorar la eficiencia de la recaudación local de impuestos con objeto de dotar a las administraciones locales de más ingresos y autonomía.

Marruecos

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	30%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO (1986)	6%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL INGRESO (1988)	8%
GRADO DE AUTONOMIA FINANCIERA (1988)	108%

En los últimos decenios ha pasado por un proceso constante de descentralización. Hasta 1960 el país estaba organizado en asambleas tradicionales —*Jmaa*— basadas en grupos étnicos. Estas se han visto reemplazadas en gran medida por un sistema basado en el territorio: siete regiones, 60 *prefectures* o provincias y 1.544 *communes* (1.297 rurales y 247 urbanas).

Cada *commune* tiene un presidente y una asamblea elegidos. A su vez, los concejales de las *communes* eligen a los consejeros de las *prefectures*.

Las actividades de las *communes* se ampliaron mucho en 1976 y pasaron a abarcar la responsabilidad por la gestión de muchos servicios locales, entre ellos el suministro de agua, el saneamiento, la electricidad y los transportes, además de las escuelas primarias, los centros de salud y la formación profesional. Y se dotó a los presidentes de las *communes* de considerables facultades jurídicas en materia de administración local.

Junto con este incremento de las responsabilidades se produjo un aumento de la corriente de recursos. En 1977 el ingreso de las *communes* representaba el 5% del ingreso público total, pero para 1991 ya llegaba a casi el 11%.

En 1988 se concedió la autonomía financiera a las *communes*. Hasta entonces el Gobierno concedía subvenciones para ayudar a las administraciones locales a equilibrar sus presupuestos, pero a partir de ese año ha decidido asignarles el 30% de lo recaudado por concepto del impuesto al valor añadido (IVA). Las administraciones locales no consideran que esto sea suficiente para atender a las obligaciones que se les han impuesto. Para los gastos de capital, muchas han tenido que tomar préstamos del *Fonds d'Equipement Communal*. Por eso vienen insistiendo en que se les asigne una parte mayor del IVA que se distribuiría de manera más conforme a las necesidades y los niveles de desarrollo locales.

Desde luego, la descentralización ha modificado el carácter de los gastos de las administraciones locales. Entre 1977 y 1987, la proporción de sus presupuestos destinada a los gastos de capital pasó del 26% al 53%. Y mientras que las *communes* efectuaron el 3,5% del gasto público total de capital en 1987, su participación ascendió al 17% para 1991.

También ha aumentado el funcionariado local: en un 210% entre 1977 y 1991. Y a fin de asegurar que existe una dotación suficiente de

personal cualificado, se han creado varios centros de formación profesional y administrativa. Sólo en 1991-1992 se estaba impartiendo capacitación a 1.571 personas, el 12,5% del total de las capacitadas en los últimos 35 años. Se prestó especial atención a las *communes* rurales, a las que se asignaron graduados universitarios, como médicos, veterinarios y agrónomos. Incluso así, existe una clara disparidad en cuanto al personal entre las zonas urbanas y las rurales. Las urbanas tienen más del triple de personal por 1.000 habitantes que las rurales.

Los niveles de educación de los concejales locales también han atraído interés. En 1983 un estudio de los presidentes de consejos locales llegó a la conclusión de que el 16% no había ido a la escuela, y del resto, el 39% no tenía más que una formación escolar primaria, por no mencionar la experiencia en cuanto a administración y finanzas que les permitiría trabajar de modo eficiente. Varios partidos políticos han organizado sesiones de formación para sus afiliados.

En lo que respecta a la gente de la calle, muchos aspectos de la reciente descentralización han brindado mejoras considerables. Se han acelerado los procedimientos administrativos: hoy día se tarda mucho menos en obtener certificados y licencias oficiales. Y el público tiene muchas oportunidades de presentar sus quejas ante las asambleas de las *communes*.

En cuanto a los servicios, todavía es demasiado pronto para decir si los niveles de educación se han visto afectados, pero los servicios de salud han mejorado. Un indicador es la considerable reducción del tiempo que se tarda en llegar a pie al centro de salud más cercano. En 1979-1980, el 51% de los hogares podía llegar a un centro de salud en menos de una hora, y en 1990-1991 ya era el 78%. Y mientras que antes más de la mitad de los pacientes tenía que esperar más de una hora antes de pasar a consulta, 10 años después esa proporción se había reducido a menos de una cuarta parte.

En Marruecos, el proceso de descentralización está sometido a una revisión permanente. Hasta ahora se han celebrado cinco conferencias nacionales para reunir a concejales elegidos, funcionarios gubernamentales, personalidades académicas y representantes del sector privado. Esas conferencias permiten realizar una evaluación de los logros y los fallos de la descentralización, además de compartir experiencias.

Zimbabwe

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	41%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO (1986)	20%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL INGRESO (1986)	6%
GRADO DE AUTONOMIA FINANCIERA (1986)	27%

En 1980 el primer Gobierno democrático heredó un sistema muy centralizado, y desde entonces ha promulgado leyes y establecido procedimientos para devolver responsabilidades a niveles inferiores de la administración, aunque con consecuencias limitadas. Si bien un Gobierno surgido de una guerra de liberación con firmes raíces locales podría haber partido con una gran ventaja en el establecimiento de un Estado descentralizado, en Zimbabwe la reestructuración de la administración local ha sido básicamente una iniciativa tomada de arriba abajo, debido en parte a la dislocación de las estructuras tradicionales tras la independencia.

Hasta 1980 la administración local estaba dividida por razas. Los blancos elegían sus propios consejos urbanos y rurales mientras que las tierras comunitarias africanas tenían consejos africanos. A partir de 1980 el Gobierno mantuvo los consejos blancos, pero refundió los consejos africanos, que antes estaban muy fragmentados, en 55 consejos de distrito. Por encima de los consejos, tanto blancos como negros, las ocho provincias tienen gobernadores y administradores provinciales designados.

Los consejos rurales blancos y los consejos de distrito negros fueron objeto de una legislación para fusionarlos en 1988. Pero las transacciones socavaron aquella tentativa de poner fin a la herencia colonial de desarrollo separado. Los consejos de distrito son electivos, aunque hay algunos jefes y caciques que son miembros natos, y existe un administrador de distrito que se encarga de la planificación, el desarrollo y la coordinación globales.

Los consejos de distrito sólo recaudan el 15% de sus ingresos totales mediante el cobro de impuestos, tarifas y otras cargas. El componente más importante corresponde a las matrículas en las escuelas secundarias, que entre 1984 y 1985 representaban el 60% del ingreso local, con muchas diferencias entre los distritos. Estos también imponen un "gravamen de desarrollo", una forma de impuesto de capitación a los adultos. Es muy impopular y ha resultado difícil de recaudar. Aunque en general los consejos de distrito han venido recaudando una proporción cada vez mayor de sus ingresos, siguen dependiendo mucho del gobierno central. Los consejos urbanos están en condiciones bastante mejores. Reciben una proporción apreciable de los ingresos recaudados por concepto de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, amén de un gravamen sobre la cerveza, y logran recaudar entre el 80 y el 90% de los ingresos corrientes.

En 1986 las administraciones locales no recaudaron sino el 6% del total del ingreso público, y casi no tienen autonomía financiera. En cuanto a educación, el Ministerio administra subvenciones bajo el epígrafe de "matrículas", e interpreta ese concepto de forma muy estricta en el sentido de que sólo abarca los gastos directamente relacionados con la enseñanza en las aulas, como libros de texto o pizarras.

En 1984 el Gobierno creó una jerarquía de órganos representativos —comités de desarrollo— a los niveles de aldea, barrio, distrito y provincia. Se trataba de fusionar la planificación de abajo arriba y de arriba abajo. Esos órganos habrían de formular planes y proyectos de desarrollo para su financiación central, pero los vínculos entre los órganos nacionales y los locales han resultado ser débiles. Por ejemplo, el plan nacional queda terminado antes que los regionales, y en la práctica las decisiones clave para el funcionamiento de los ministerios sectoriales han seguido emanando de Harare, donde a menudo los esfuerzos locales quedan relegados (literalmente) a un cajón.

En 1990 la relación de asignaciones sociales para el gasto del gobierno central fue del 36%. Un posible indicador de las prioridades sociales es la preferencia expresada mediante solicitudes de financiación en los planes locales, aunque también éstos pueden verse influidos por el gobierno central, dado que los distritos pueden solicitar fondos para proyectos que esperan sean financiados por el centro. Un análisis de una muestra de planes de desarrollo de consejos de distrito reveló que el desarrollo social representaba el 39% del total de las convocatorias para llevarlas a cabo, seguido en importancia por la agricultura, con un 30%. En general, los datos sugieren que una mayor devolución de la adopción de decisiones centraría la atención del público en las infraestructuras y en los servicios sociales prioritarios.

La descentralización también puede afectar a la igualdad. Las desigualdades más llamativas de Zimbabwe se hallan entre la minoría blanca y la mayoría negra, pero también existen divisiones entre las zonas comunitarias negras. Una encuesta por muestreo realizada en 1991 indicó que el 10% más alto de los hogares controlaba el 42% del ingreso medido, el 50% siguiente sólo el 15% y el 25% más bajo, menos del 5%.

El cambio más claro en cuanto a equidad ha consistido en centrar la atención en las tierras comunitarias. Desde 1980, el programa de construcción de escuelas ha permitido a que el número de escuelas primarias en las tierras comunitarias aumente en un 86%, y el de escuelas secundarias en más de un 700%. El número de trabajadores rurales de salud se ha multiplicado por más de 26, y la proporción de la población con acceso a agua potable ha pasado del 33% al 55%.

La distribución entre las provincias ha sido menos progresiva. De hecho, son más los recursos públicos destinados a provincias con ingresos per cápita más altos. En cuanto a salud, Harare y Bulawayo, las dos provincias que tienen los cuatro hospitales centrales, reciben de 1,4 a 2,7 veces más gasto per cápita que la demás provincias, incluso cuando esas cifras se ajustan para tener en cuenta los pacientes que no son de la provincia. Y el gasto en suministro de agua es mayor en las provincias que ya tienen mejores servicios. Análogamente, al nivel de los distritos, una muestra de 16 distritos realizada en 1982 y 1985 reveló que tanto las subvenciones del gobierno central como los ingresos de las administraciones locales eran más bajos en las zonas más necesitadas.

En principio, la población de Zimbabwe puede intervenir a todos los niveles de la adopción de decisiones, desde la aldea hasta la provincia, pasando por los barrios y los distritos. En la práctica, la participación es mucho más limitada. A menudo, la adopción local de decisiones está dominada por funcionarios del gobierno central: por ejemplo, los trabajadores en las comunidades rurales "dicen" a la comunidad lo que necesita en lugar de permitir la participación de la población. Y es frecuente que los intereses locales estén representados por una pequeña élite: en general, las solicitudes de los barrios a los consejos de los distritos las preparan los presidentes de aquellos, sin consultar a la comunidad local. Sobre ello se superpone además el papel del partido ZANU(PF), que generalmente tiene más peso que la administración local.

Zimbabwe ha avanzado mucho en el sentido de la descentralización en el breve período transcurrido desde la independencia, pero sus progresos se han visto limitados por el contexto histórico de raza y de clase.



El público en las organizaciones de la comunidad

La visión del mundo por parte de la gente se ve formada y alimentada por interacciones personalizadas en pequeños grupos sociales: en primer lugar en la familia, después en la calle, quizá, o en el barrio o la aldea. Esos grupos también tienen un fin político, pues por lo general la gente obtiene más beneficios en grupos que individualmente.

Sin embargo, cuando las personas salen de esos grupos se encuentran con que el mundo más amplio está organizado conforme a principios muy diferentes, y es más probable que sean objeto de decisiones que se transmiten de arriba abajo. Sea en los servicios sociales, en los mercados o en la vida civil y política, es más probable que queden excluidas que incluidas.

El problema es en parte práctico. Muchas facetas de la vida moderna no se pueden limitar al hogar, la aldea o la calle. La complejidad y el gran número de personas que intervienen reducen las posibilidades de una interacción personalizada. La intrusión de los valores del mercado también desempeña un papel, pues en la actualidad son muchos más los bienes y los servicios que se obtienen a cambio de dinero contante que mediante el intercambio mutuo en el seno de la comunidad.

Con el tiempo, los países desarrollan las instituciones de la sociedad civil: un poder judicial justo, un poder ejecutivo responsable, una prensa libre y tradiciones de transparencia, responsabilidad y juego limpio. A menudo hace falta la acción en grupo para que esas instituciones evolucionen y para asegurar que sigan respondiendo a las aspiraciones populares en pro de una auténtica participación.

Pero a menudo los gobiernos de los países en desarrollo desalientan esa partici-

pación. A partir de una teoría del desarrollo "de arriba a abajo", por lo general se han centrado en suministrar alimentos, servicios o activos, en lugar de permitir que el público haga más por sí mismo. Los gobiernos han entendido el desarrollo como algo que deben hacer por el pueblo, y no algo que haga el pueblo, con lo cual han sofocado muchas iniciativas de la base y las han controlado, en lugar de fomentarlas y ampliarlas.

Las cosas están cambiando. Muchos grupos de la comunidad cuentan ya con la atención y el respeto de los gobiernos de muchos países en desarrollo. La energía de las personas que los forman y las soluciones creativas que aportan han ayudado a persuadir a los gobiernos del valor de la intervención de los grupos participativos de la comunidad. También los donantes —desilusionados con los resultados de gran parte de la asistencia oficial— están canalizando una parte mayor de su dinero por vías no gubernamentales. El resultado es que se ha producido una explosión de movimientos participativos en la mayor parte de los países en desarrollo.

Las organizaciones de la comunidad que impulsan esos movimientos son, por su propia naturaleza, difíciles de clasificar y analizar. El presente Informe se refiere a dos tipos generales: organizaciones populares y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Cabe definir a las *organizaciones populares* como organizaciones democráticas que representan los intereses de sus miembros y son responsables ante ellos. Están formadas por personas que se conocen entre sí, o que comparten una experiencia común, y la continuación de su existencia no depende de iniciativas ni de financiación

Es más probable que la gente quede excluida de la vida política que incluida en ella

externas. En los países en desarrollo muchas de ellas son pequeñas, tienen una base local y un funcionamiento flexible. Pero no tienen por qué limitarse a las bases. Pueden difundirse vertical y horizontalmente del nivel local al regional y el nacional y representar a redes de grupos de la comunidad o profesionales o a sindicatos.

Cabe definir a las *organizaciones no gu-*

bernamentales (ONG) como organizaciones voluntarias que trabajan con otras y muy a menudo en nombre de éstas. Su labor y sus actividades se centran en cuestiones y en gente que están más allá de su propio personal y sus propios miembros. A menudo las ONG tienen estrechos vínculos con organizaciones populares y canalizan el asesoramiento técnico o el apoyo financiero como organizaciones intermedias de servicios. Pero desde el punto de vista organizativo, las ONG pueden ser muy diferentes de las organizaciones populares y a menudo tienen jerarquías burocráticas sin las características democráticas ni la responsabilidad de casi todos los grupos populares.

La distinción entre los dos tipos de organizaciones no es rígida: muchos grupos podrían razonablemente incluirse en cualquiera de las dos categorías.

Organizaciones populares en países en desarrollo

La idea de formar una organización popular puede proceder de la propia gente, como ocurre con los grupos tradicionales de autoayuda de Asia y del África subsahariana, en los cuales un grupo de personas se une para mancomunar su fuerza de trabajo, obtener crédito, comprar bienes conjuntamente o promover y desarrollar formas más sostenibles de agricultura (recuadros 5.1 y 5.2). O el impulso puede proceder de fuera del grupo, quizá de una persona dinámica que percibe las necesidades de una comunidad y sugiere formas de satisfacerlas (recuadro 5.3).

A veces los grupos se forman como reacción a la incapacidad del gobierno para suministrar infraestructuras o servicios. El Proyecto de vivienda pública de El Cairo se creó a fines del decenio de 1970 ante la prolongada pasividad del Gobierno frente a la situación de los barrios pobres. El objetivo no se limitaba a construir algunas de sus propias viviendas, además de abastecer de agua y dotarse de alcantarillado, sino que se trataba también de inducir al Gobierno a suministrar esos servicios (recuadro 5.4).

En otros casos, lo que el Gobierno sí hace es impulsar la creación de grupos. La

RECUADRO 5.1

Grupos de autoayuda en la agricultura

Tradicionalmente, los agricultores de todo el mundo se han unido en grupos de autoayuda, especialmente para compartir su fuerza de trabajo. Por ejemplo, los vecinos podrían en un día designado ayudar a trabajar la tierra de uno de los agricultores. No se les paga, pero se les da de comer y cualquier de ellos puede solicitar la misma ayuda a los demás.

En un sistema más organizado, los agricultores pueden, de forma rotativa, ayudarse mutuamente a preparar la tierra para el cultivo de diversos productos. Esta forma de cooperación, muy difundida en África, recibe los nombres de *nbimbe* y *jangan* en Zim-

babwe, *owe* y *are* en Nigeria occidental y *nnoboa* en la parte sudoriental de Ghana.

También se han formado grupos de autoayuda para proporcionar crédito, normalmente entre personas de ingresos parecidos, aunque cada una de ellas puede participar en varios grupos si cumple los requisitos necesarios. Esos grupos también tienen diversos nombres: *esusu* entre los yorubas de Nigeria occidental, *susu* en Ghana, *ibimina* en la comuna kivuye del norte de Rwanda, *fontines* o *njangis* en el Camerún, *cheetu* en Sri Lanka y *samabaya* en Bangladesh.

RECUADRO 5.2

México: Unión de Ejidos Julio Sabines

En el decenio de 1970 unos agricultores pobres emigraron a la región de la selva tropical de Marqués de Comillas, cerca de la frontera de México con Guatemala. Sus prácticas de cultivo rotativo, combinadas con la ganadería de grupos más poderosos, deforestaron el 40% de la zona. En 1988 el Gobierno de México reaccionó prohibiendo la tala de árboles.

Esa prohibición suscitó una reacción decidida de los agricultores representados por la "Unión de Ejidos Julio Sabines". Celebraron reuniones con organismos gubernamentales en las que trataron de la erosión de los suelos, las inundaciones fluviales y los cambios de la pluviosidad como resultado de la deforestación. También hablaron del calentamiento mundial, y algunos agricultores señalaron que si la comunidad internacional quería que dejaran de talar árboles, debería ofrecerles algún tipo de indemnización.

Sin embargo, la mayoría estuvo de acuerdo en trabajar con organismos gubernamentales a fin de elaborar formas sostenibles de agricultura y buscar otras fuentes posibles de ingresos.

En los cuatro últimos años han elaborado con éxito técnicas de cultivo, tanto para su propia alimentación como con fines comerciales, y han empleado fertilizantes naturales sin utilizar más superficie. También están cultivando productos forestales para la venta, además de domesticar algunos de los animales de la selva.

El Gobierno ha aportado servicios médicos y de educación, así como apoyo a las comunidades indias, y creado un grupo de trabajo especial para el desarrollo de la comunidad.

El resultado es que la selva tropical se utiliza y se conserva al mismo tiempo, y la comunidad local va prosperando.

brutalidad policial, la represión política o la infracción de las libertades civiles han revelado la necesidad en casi todos los países de grupos que protejan los derechos humanos, como ocurre con *Action Sociale et d'Organisation Paysanne* en el Zaire.

También pueden surgir organizaciones populares porque el mercado no ofrece los bienes o los servicios que necesita la población. La Asociación de mujeres empleadas por cuenta propia de la India es un ejemplo llamativo de cómo puede una gente pobre y desfavorecida mejorar su potencial negociador mediante la acción cooperativa (recuadro 5.5).

¿Cuántas organizaciones populares existen? Resulta imposible establecer ni siquiera un cálculo fiable, pues un fenómeno tan flexible y dinámico nunca se puede capturar estadísticamente. A título de ejemplo, a continuación se incluyen algunas cifras:

- *Kenya* por sí sola cuenta con 23.000 grupos de mujeres.
- El estado de *Tamil Nadu* de la India tiene registradas 25.000 organizaciones de base.
- *Bangladesh* tiene por lo menos 12.000 grupos locales que reciben apoyo financiero de las administraciones locales y central (y muchos más que no reciben ese apoyo).
- *Filipinas* tiene registradas 18.000 ONG, dos tercios de las cuales, por lo menos, se podrían considerar como organizaciones populares, por ejemplo asociaciones de la comunidad o cooperativas.
- La OCDE sugiere que en el decenio de 1980 había nada menos que 20.000 ONG en los países en desarrollo, lo cual es una subestimación considerable: es probable que el número se aproxime más a las 50.000, y muy posible que sea mayor.
- La Guía de ONG, de la OCDE, contenía en 1990 información sobre más de 2.500 ONG en los 25 países de la OCDE, frente a 1.600 en 1980.

Entre las mayores organizaciones populares tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo figuran los sindicatos, que han brindado la forma más importante de participación colectiva en el lugar de trabajo. Podría ser muy poco lo que cada trabajador por sí solo lograría

para influir en el empleador, pero cuando los distintos trabajadores cooperaban con el resto de la fuerza de trabajo —y con la amenaza final de una huelga masiva— los empleadores no tenían otra opción que escucharlos y llegar a una solución de avenencia.

La oleada de democratización del decenio de 1980 recibió una gran parte de su impulso de los sindicatos. En América Latina los sindicatos de la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Ecuador y el Uruguay —y últi-

RECUADRO 5.3

Pakistán: el Proyecto Experimental de Orangi

Orangi, suburbio de Karachi, que es la mayor ciudad del Pakistán, ha crecido rápidamente y en la actualidad se hacen allí más de 700.000 personas.

En 1980 llegó a Orangi Akhtar Hameed Khan, líder carismático con una considerable experiencia en la organización de la autoayuda de la comunidad, adquirida en su trabajo anterior en el proyecto de Comilla en Bangladesh. Vio que las condiciones de vivienda eran malas, las instalaciones de saneamiento y avenamiento insuficientes, que iban aumentando los problemas de salud y que eran frecuentes las epidemias.

Khan estaba convencido de que la mejor forma de hacer frente a los problemas de Orangi no era recurrir a la ayuda externa, sino reforzar la capaci-

dad de la población local para ayudarse a sí misma. El Proyecto Experimental de Orangi se centró en cinco esferas:

- Saneamiento a bajo costo
- Vivienda barata
- Centros de trabajo para la mujer
- Programas de bienestar para la mujer
- Educación escolar

Los resultados han sido espectaculares. El programa de saneamiento abarca a 28.000 familias que han construido 430.000 metros de alcantarillas subterráneas y más de 28.000 letrinas. Lo han financiado con 30 millones de rupias (1,2 millones de dólares) de sus propios ahorros, a un costo de 66 dólares por casa, lo cual representa una cuarta parte de lo que habría costado a la administración local.

RECUADRO 5.4

Egipto: Proyecto de vivienda pública de El Cairo

Khalafaway, al igual que otros muchos barrios de El Cairo, empeoró mucho en el decenio de 1960 como resultado de una inacción prolongada por parte del Gobierno. Unos sistemas de alcantarillados bloqueados y el amontonamiento de basuras al aire libre estaban contaminando el agua potable y produciendo otros graves problemas para la salud.

Los vecinos de Khalafaway, asqueados ante el deterioro de las condiciones, iniciaron en 1978 un proyecto de autoayuda a fin de mejorar su medio ambiente. La población del barrio, que utilizó su propio dinero y su trabajo voluntario, sustituyó las tuberías rotas,

desbloqueó los sistemas de alcantarillado, limpió la basura y organizó recogidas periódicas. Además se creó un jardín para los niños.

Tres años después esos esfuerzos de autoayuda hallaron un firme aliado en Wafaa Ahmed Abdalla, experta superior del Instituto de Planificación Nacional de El Cairo. Estableció un enfoque más científico para la mejora de la comunidad e inició programas de capacitación para la población local. Como resultado, surgieron cinco proyectos más de autoayuda en barrios de viviendas públicas, lo cual permitió a 5.000 residentes mejorar su medio ambiente.

India: Asociación de mujeres empleadas por cuenta propia

La Asociación de mujeres empleadas por cuenta propia (SEWA) es un sindicato de mujeres pobres de Ahmedabad, la India (en hindi, la palabra *sewa* significa servicio).

La SEWA tiene miembros que proceden de tres tipos de trabajadoras: pequeñas vendedoras y buhoneras, trabajadoras en sus casas y las que prestan servicios ocasionales y de otro tipo. Aunque la SEWA se inició en respuesta a las necesidades de las mujeres urbanas, ahora abarca también a las rurales empleadas en la agricultura y otros sectores.

El objetivo de la SEWA es mejorar las oportunidades de obtención de ingresos de las mujeres, además de su entorno laboral. Lo hace de diversas formas:

- Cooperativas de ahorros y crédito que proporcionan capital de trabajo a buhoneras, vendedoras y trabajadoras en sus casas.

- Cooperativas de producción que ayudan a las mujeres a obtener precios mejores por sus mercaderías.

- Cursos de capacitación que imparten conocimientos sobre trabajo con bambú, imprentillas, fontanería, carpintería, reparación de radios, contabilidad y administración.

- Servicios jurídicos que permiten a la mujer obtener las prestaciones previstas por la legislación laboral nacional. Hasta que se formó la SEWA en 1972, no se reconocía a las mujeres del sector informal como trabajadoras, ni ante la ley ni en la sociedad.

La SEWA también ha establecido un componente de asistencia social. En la actualidad presta asistencia a todos sus miembros mediante un plan de protección materna, prestaciones de viudedad, puericultura y capacitación de parteras.

mamente Chile— fueron a menudo la principal fuente de oposición a las dictaduras. En Asia los sindicatos también han intervenido en la democratización: en la República de Corea una oleada de huelgas en 1986-1987 lo que llevó a muchas reformas democráticas.

También en Africa el movimiento sindical, aunque con efectivos pequeños, desempeñó un papel desproporcionadamente grande en la senda hacia la democracia multipartidista. En Malí, la Unión Nacional de Trabajadores Malienses organizó huelgas a escala nacional a fin de derrocar al Gobierno en 1981, y su secretario general fue vicepresidente del Gobierno de transición que ayudó a establecer una administración civil en 1992. En Zambia, el Congreso de los Sindicatos estuvo en la vanguardia de la oposición al antiguo Estado monopartidista, y en las ulteriores elecciones multipartidistas su jefe resultó elegido nuevo presidente.

En Europa oriental y la Unión Soviética las nuevas organizaciones de trabajadores: Solidaridad en Polonia, Podkrepa en Bulgaria, Fratia en Rumania, los comités de huelga de los mineros en la Unión Soviética, impulsaron los avances hacia la democracia.

Las organizaciones no gubernamentales en los países en desarrollo

Las ONG abarcan un espectro amplísimo, desde organizaciones locales muy poco estructuradas hasta federaciones a escala nacional y redes internacionales. Y las cuestiones con las que se enfrentan pueden ir desde los derechos humanos de un grupo étnico hasta todo el mosaico de las preocupaciones por el desarrollo.

A veces, las ONG nacen a partir de una organización popular y amplían sus principios y sus ideas a otros ámbitos. O pueden constituir un conjunto de organizaciones populares que se fusionan.

También pueden ser brotes de organizaciones más amplias, a menudo iglesias que establecen ONG o grupos de trabajo para hacer frente a problemas concretos. En Chile, la Iglesia Católica creó la Vicaría de la Solidaridad para dar a conocer las atrocidades cometidas y aportar apoyo a las víctimas del régimen de Pinochet. La Comisión Justicia y Paz de Rodesia desempeñó un papel parecido bajo el régimen de Smith.

En otras ocasiones, un grupo de personas con ideas parecidas podrían establecer una nueva ONG en respuesta a un problema nacional. Pueden centrar la atención en cuestiones relacionadas con la mujer, como ocurre en la República Dominicana, donde el Centro de Investigación para la Acción Femenina se ha comprometido a modificar la condición de la mujer en el país (recuadro 5.6). Y en los últimos años se han creado muchos grupos nuevos en torno a preocupaciones ambientales, como ha ocurrido en Filipinas, donde el Foro Verde se propone elevar la conciencia de las comunidades locales y del Gobierno en torno a la protección ambiental.

Muchas ONG insisten sobre todo en que la población participe más en las decisiones políticas. El objetivo oficial de un programa puede referirse a las mejoras de la salud o la alfabetización o la agricultura, pero las ONG también se han preocupado de la medida en que cada proyecto refuerza el poder popular. Y han manifestado una especial determinación por que se

preste más atención a los pobres y a los marginados: muchas dicen que su clientela primordial son los "más pobres de los pobres".

Casi todas las ONG trabajan con organizaciones populares y por intermedio de éstas y les brindan apoyo financiero y de otro tipo. Los vínculos se pueden establecer de diversas formas. En gran parte de África las ONG suelen ayudar a organizaciones populares ya existentes. En Bangladesh y la India las ONG suelen tomar la iniciativa de formar nuevas organizaciones populares. En América Latina son frecuentes ambos enfoques.

Otras ONG se limitan a actividades de promoción: movilizar al público para ejercer presión sobre el gobierno a fin de que éste actúe en relación con una cuestión determinada. Un punto central de atención es el de los derechos humanos, como ocurre con el Foro Nacional por Colombia y la Federación Shuara del Ecuador.

Otras muchas desempeñan ambas funciones: ayuda material y promoción, basándose en que sus vínculos con las organizaciones populares les brindan unas fuentes excepcionales de información y autoridad. La *Comissão Pastoral da Terra* del Brasil brinda apoyo a grupos sin tierras y defiende sus derechos, tanto a nivel nacional como internacional.

En un último nivel de cooperación, las ONG también se relacionan con otras ONG en redes que les permiten hacer frente común ante los gobiernos regionales o nacionales y ante organismos internacionales como las Naciones Unidas. En la India, en los distintos estados existen redes de ONG, como la Federación de organizaciones voluntarias para el desarrollo rural, de Karnataka, y la Asociación de organismos voluntarios, de Tamil Nadu. Y a nivel nacional las ONG se reúnen en la Red de acción voluntaria de la India.

Algunas ONG no son tan no gubernamentales como parecen. Aunque oficialmente son independientes, pueden tener vínculos con el gobierno. En Zimbabwe hay tres ONG que tienen vínculos estrechísimos con el partido gobernante: el Fondo del presidente, la Supervivencia del niño (patrocinada por la difunta esposa del pre-

sidente) y el Fondo para el desarrollo de Zimbabwe (tutelado por uno de los vicepresidentes del país). Filipinas también tiene ONG inspiradas por el Gobierno, a las que se llama GRINGO, algunas de las cuales se crearon para apoyar los objetivos de políticos nacionales y locales, y otras para actuar como contrapartes de donantes extranjeros que necesitaban que una parte de su ayuda se canalizara por conducto de ONG. Y aunque la inmensa mayoría de las ONG se inspiran por una idea de voluntariedad sin fines de lucro, algunas son en realidad empresas comerciales disfrazadas. Por ejemplo, varias ONG de la India se han establecido como consultorías que trabajan (cobrando honorarios) con el sector voluntario.

En algunos casos el ámbito internacional constituye el modo más eficaz de funcionamiento de las ONG, como lo demuestran los notables éxitos de Amnistía Internacional y de Greenpeace (recuadro 5.7).

Las ONG del Norte en el Sur

Todos los países industrializados cuentan con una amplia y creciente gama de ONG que trabajan en cuestiones de desarrollo. Esas ONG del Norte envían importantes fondos a los países en desarrollo, al igual que ocurre con las diversas organizaciones nacionales de Salvar a los Niños, lo hacen

RECUADRO 5.6

República Dominicana: Centro de Investigación para la Acción Femenina

El Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), que es una ONG de mujeres de la República Dominicana, está promoviendo un cambio social duradero de la condición de la mujer. Trata de organizar cambios básicos de actitudes mediante programas de investigación, educación, capacitación e información pública. Al movilizar las energías de mujeres de clase media, ha organizado más de 200 cursos prácticos, capacitado a millares de trabajadoras y editado 31 publicaciones.

Uno de los principales estudios del CIPAF ha sido el titulado *Mujeres*

Rurales, que es un informe sobre la condición de las campesinas. A continuación se emprendió una campaña de información a escala nacional a fin de poner de relieve las conclusiones del informe y de conseguir cambios concretos en la política gubernamental. En la actualidad está terminando una publicación complementaria sobre los problemas de las mujeres urbanas.

El CIPAF publica un boletín mensual que se reproduce en un diario de ámbito nacional, y ha celebrado seminarios para graduadas en la República Dominicana, Honduras y Panamá.

Actividades internacionales de defensa y protección realizadas por las ONG

Muchas de las cuestiones que interesan a las ONG son de alcance realmente mundial, y a menudo quienes mejor se pueden ocupar de ellas son las ONG auténticamente internacionales. Una de las más conocidas y respetadas es Amnistía Internacional. Al denunciar infatigablemente las infracciones de los derechos humanos y hacerlas públicas, ha demostrado sobradamente el poder de la información para proteger los derechos de las personas físicas y de los grupos.

Amnistía Internacional tiene más de 6.000 grupos de voluntarios en más de 70 países. Mediante sus informes y sus campañas de cartas, en 1990 esos grupos hicieron públicos los casos de 4.500 presos y contribuyeron a la puesta en libertad de 1.296 de ellos.

Una nueva organización —Transparencia Internacional— también proyecta, mediante la investigación y la publicidad internacionales identificar y

sacar a la luz pública la corrupción en las transacciones mercantiles internacionales y documentar sus efectos políticos, sociales y económicos. La mundialización del comercio internacional hace que aumenten las posibilidades de corrupción en gran escala, como ha demostrado tan explícitamente el escándalo de las ventas de armas Bofors. Parece bastante probable que a Transparencia Internacional no le va a faltar trabajo.

Otro nuevo organismo internacional de defensa —en este caso de las cuestiones ambientales— es el Consejo de la Tierra. De la cumbre de Río sobre el medio ambiente llegó a la conclusión de que es vital asegurar la participación internacional de la sociedad civil para la solución de los problemas ambientales. Aportará un foro permanente no gubernamental global para el debate y la acción sobre el desarrollo sostenible.

además de ayudar en sus propios países. O, al igual que ocurre con las Oxfams, gastan sus fondos casi exclusivamente en países en desarrollo.

Por término medio, dos terceras partes de los fondos que recaudan las ONG del Norte para gastar en el Sur proceden de contribuciones privadas. Las contribuciones privadas per cápita más altas correspondían a las ONG de Suecia, seguidas por las de Suiza, Noruega y Alemania (más de 13 dólares per cápita en todos los casos). Entre 1970 y 1990 las subvenciones de ONG del Norte a proyectos y programas en países en desarrollo pasaron de poco más de 1.000 millones de dólares a 5.000 millones de dólares. El país en el que más se recauda son los Estados Unidos: 2.700 millones de dólares, casi la mitad del total correspondiente a 1991.

Las ONG del Norte también canalizan fondos gubernamentales. Por término medio, una tercera parte de sus recursos procede de gobiernos, aunque las proporciones varían mucho: del 10% en Austria, Irlanda y el Reino Unido hasta más del 80% en Bélgica e Italia. Entre 1970 y 1990 esos fondos pasaron de menos de 200 mi-

llones de dólares a 2.200 millones de dólares (cuadro 5.1).

Si se suman las contribuciones privadas y las gubernamentales, el total transferido por las ONG del Norte, y por conducto de ellas, pasó de 1.000 millones de dólares en 1970 a 7.200 millones de dólares en 1990: en términos reales, el doble del ritmo de aumento de la asistencia internacional al desarrollo. De hecho, la financiación gubernamental de las ONG del Norte ha aumentado más rápidamente en los 10 últimos años que el apoyo del público en general.

Muchas de las ONG del Norte siguen ejecutando sus propios programas en el Sur, como ocurre con CARE, el *Plan International* y *World Vision* en los Estados Unidos y *ActionAid*, *Salvar a los Niños* y *Oxfam* en el Reino Unido. Pero la tendencia es a distanciarse de la participación directa y a trabajar en asociación con ONG y organizaciones populares de los países en desarrollo. En el Reino Unido esta práctica en algunas de las ONG de mayor tamaño, como *Christian Aid* y *CAFOD*, al igual que ocurre con *NOVIB* en los Países Bajos y organizaciones religiosas de Alemania y Escandinavia.

Casi todas las grandes ONG del Sur dependen mucho de las del Norte para su financiación. Es usual que las ONG del Norte califiquen esa vinculación de "asociación". Pero, desde la perspectiva del Sur, esa relación suele diferir mucho de la igualdad que implica el término.

Es evidente que la mejor forma de que la asociación funcione es que los organismos donantes y los receptores compartan una perspectiva común del desarrollo. Y las relaciones son más armoniosas si los organismos del Norte aportan una corriente constante de fondos y los del Sur están dispuestos a cumplir con las normas de información, gestión y contabilidad que exigen los donantes del Norte y pueden hacerlo.

En la práctica, esas condiciones no siempre se dan. Una cuestión central que a menudo queda sin respuesta es la de quién definió el programa de desarrollo al nivel de la base. Los organismos del Norte raras veces pueden garantizar la financiación a

CUADRO 5.1
Corrientes de AOD por intermedio de ONG, 1983-1986
(% del total)

Suiza	19,4
Estados Unidos	11,1
Canadá	10,8
Países Bajos	7,0
Bélgica	6,6
Alemania Occidental	6,5
Suecia	4,6
Italia	1,9
Japón	1,3
Reino Unido	0,3
Francia	0,3

largo plazo, y los del Sur a menudo se sienten irritados ante las exigencias administrativas que se les imponen. Por ejemplo, los organismos que reciben dinero de organizaciones de defensa de la infancia tienen que invertir una gran parte de su tiempo en acopiar enormes cantidades de información personal acerca de los niños patrocinados, y para ello han de emplear a numerosos equipos de "trabajadores sociales".

Así, los organismos donantes se hallan en situación de fijar las condiciones de la relación con sus contrapartes. Estas pueden o no ser onerosas, pero de hecho limitan la libertad de los organismos a los que se imponen.

Una complicación adicional de los últimos años se debe a que los gobiernos del Norte han venido canalizando la ayuda por intermedio de ONG del Norte a ONG del Sur. Si bien a los gobiernos ello les puede resultar atractivo, a menudo olvidan algunas incompatibilidades fundamentales. En primer lugar, las relativas al tipo de proyecto: los gobiernos prefieren programas que producen resultados tangibles, de forma que hacen hincapié sobre todo en los proyectos productivos. En cambio, las ONG prefieren proyectos con más contenidos sociales o políticos que aseguren un mayor protagonismo a los pobres.

En segundo lugar, se plantean los conflictos en materia de rapidez en la ejecución de proyectos. Los gobiernos prefieren que sus fondos se desembolsen rápidamente, de forma que no les interesan demasiado las evaluaciones previas a los proyectos. Sin embargo, las ONG saben perfectamente que los proyectos participativos no se pueden llevar a cabo sino de forma gradual y tras una evaluación y unas consultas minuciosas con las personas interesadas.

El resultado es que las ONG del Norte tienen que persuadir a las del Sur de que generen proyectos con resultados rápidos, lo cual agrava las tensiones entre los organismos donantes y los receptores. Una respuesta a estos problemas consiste, como ha ocurrido en Filipinas y Tailandia con las ONG del Canadá en suscitar de un diálogo colectivo entre grupos de ONG y la creación de consorcios, como el Comité de progreso rural, de Bangladesh.

Las ONG y la gente

La participación es un principio clave para casi todas las ONG. ¿Promueven la participación en la práctica? Parece que en su mayoría sí. Muchos estudios han demostrado que la participación es un aspecto dominante de sus actividades. Y los gobiernos de los países en desarrollo, así como los organismos donantes, están de acuerdo en que la participación es la característica que más claramente distingue a las ONG del enfoque de "arriba abajo" de muchos programas oficiales.

El apoyo de las ONG a las organizaciones populares, en las cuales el estilo normal de trabajo es el contacto personal, inaugura un debate en curso acerca de la forma que deben adoptar las intervenciones, debate que a veces tiene resultados desconcertantes. En Bangladesh, en el decenio de 1970, el Fondo Salvar a los Niños (SCF) empezó a trabajar con las mujeres y los niños más pobres de los barrios de tugurios de las ciudades. El SCF quería centrarse en la inmunización y en la planificación de la familia, pero los comités de barrio rechazaron ese enfoque e insistieron en que la necesidad más urgente era la de programas de medicina curativa. De forma que ese objetivo se convirtió en el punto central inicial del proyecto y pasaron dos años antes de que se introdujeran los aspectos preventivos del SCF.

Pero no se debe suponer que los contactos de las ONG con las organizaciones populares mejoran forzosamente la participación. A veces, la ayuda externa puede desalentar la participación, o incluso reprimirla. Ello puede ocurrir cuando las ONG se sienten presionadas para mostrar rápidamente unos logros concretos: gastar el dinero enseguida. En Filipinas la Dirección de investigación y desarrollo de ecosistemas, organismo cuasiautónomo, está trabajando con organizaciones populares locales para ayudar a mejorar la producción ganadera en las tierras altas. Cuando no existen organizaciones populares, el organismo alienta al pueblo a formarlas, únicamente para que reciba tecnología adaptada de antemano.

De hecho, los posibles receptores podrían sentirse tentados de formar grupos

provisionales o superficiales si creen que es una forma fácil de obtener más bienes o servicios. Dicen a la ONG "lo que quiere oír" a fin de obtener acceso a los recursos que necesitan. También existe el peligro de que las organizaciones populares que han logrado atraer fondos caigan bajo el control de élites locales que quieren acaparar los recursos en beneficio propio.

Resulta imposible saber hasta qué punto las ONG contribuyen a elevar la participación. Un estudio reciente realizado por los Países Bajos —con datos procedentes del Brasil, Burkina Faso, Chile, la India, Indonesia y Zimbabwe— concluyó que las ONG habían hecho que aumentara en general la capacidad de intervención popular, aunque no logró brindar datos cuantitativos. Comunicó que la gente de los grupos objetivos en la actualidad "...actúan más a menudo como interlocutores en los debates con organizaciones ajenas a la aldea, tienen el valor de presentar denuncias ante los funcionarios de la administración local, circulan con más libertad y se desplazan más. En apariencia se trata de pequeños cambios, pero tienen una importancia esencial para la propia gente".

Una lección que han aprendido muchas ONG es que los esfuerzos encaminados a promover la participación y la obtención de protagonismo por el pueblo no se pueden divorciar de los logros económicos concretos. Si no se brindan simultáneamente esas mejoras, los esfuerzos encaminados a promover un mayor protagonismo de la población se ven sometidos a grandes tensiones.

Un ejemplo: el Programa de desarrollo de la educación y el liderazgo técnico (DELTA), iniciado en Kenya a principios del decenio de 1970 se ha aplicado también en Ghana, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica y Zimbabwe. El enfoque DELTA consiste en alentar a las comunidades a reflexionar sobre el lugar que ocupan en la sociedad y su capacidad para conseguir cambios. Pero si esta adquisición de conciencia no se ve equiparada por esfuerzos encaminados a satisfacer las necesidades tangibles inmediatas de los grupos de los que se trata, el resultado puede ser la frustración y la desintegración del grupo.

La necesidad de unos resultados tangibles también constituye un problema en América Latina. Durante muchos años, el apoyo de las ONG a los movimientos populares brindó una salida a las aspiraciones democráticas de la población. Ahora que esas aspiraciones se han satisfecho en muchos casos, la gente se centra más en otros aspectos. Las personas pobres y marginadas que pertenecen a organizaciones populares exigen que los esfuerzos encaminados a darles poder se vean complementados por actividades que también están relacionadas con a sus necesidades sociales y económicas urgentes.

Las ONG, al igual que las organizaciones populares, tienden a estar "impulsadas por valores", en lugar de centrarse en el lucro o de tener un talante burocrático. Pero ello no significa forzosamente que las propias ONG trabajen de forma participativa. Si bien están abiertas sin duda a una amplia gama de debates y comentarios internos, muchas organizaciones grandes van desarrollando características burocráticas convencionales.

¿A quién se debe permitir exactamente que participe en la dirección de las ONG? ¿A sus fideicomisarios, su personal, sus donantes o las personas a las que ayudan? En la actualidad es probable que el orden de prioridades sea personal, fideicomisarios, donantes y, por último, receptores. Muchas organizaciones no hablan de beneficiarios, sino de "socios", aunque la igualdad de esa asociación está a veces sujeta a dudas.

Con unos intereses tan amplios, una declaración hecha al final de un coloquio entre ONG y organizaciones populares de Sri Lanka, en 1992, llegó a la conclusión de que "las ONG deben, como objetivo, tratar de aumentar la capacidad de las organizaciones populares para exponer sus preocupaciones directamente a los niveles más altos".

Las ONG y los gobiernos

Las ONG tienen unas relaciones complejas con los gobiernos, con los cuales a veces cooperan y otras entran en conflicto, y a menudo eso ocurre simultáneamente en torno a diferentes cuestiones.

Los esfuerzos encaminados a promover la participación y la obtención de protagonismo no se pueden divorciar de los logros económicos concretos

• La capacidad de las ONG para promover el desarrollo participativo está muy influida por la naturaleza del gobierno. Cuando los gobiernos han sido fuertes y autoritarios, una de las principales contribuciones de las ONG ha sido mantener viva la democracia participativa. En muchos países de América Latina y en Filipinas bajo Marcos, las ONG mantuvieron y apoyaron toda una gama de movimientos populares de oposición a los excesos de los Estados de seguridad nacional y se ocuparon de cuestiones de pobreza al nivel local.

• Cuando los gobiernos son hostiles, pero más débiles, existen muchas oportunidades para que las ONG promuevan el desarrollo participativo mediante proyectos sociales y económicos. Si el gobierno central no practica un control firme, es posible que las administraciones regionales y de distrito tengan más capacidad y disposición para trabajar con las ONG, especialmente cuando las intervenciones de estas últimas tienen éxito y cuentan con el apoyo del pueblo. En los últimos años Zaire ha ingresado en esa categoría.

• Los gobiernos fuertes que acogen complacidos a las ONG pueden parecer ideales, pero no siempre ocurre necesariamente así. Los gobiernos fuertes tienen opiniones muy firmes acerca de lo que deben hacer las ONG y por lo común consideran que las ONG sirven para "tapar huecos" cuando los servicios sociales son insuficientes, en lugar de promover un tipo diferente de desarrollo. Pero las ONG que han tenido éxitos evidentes con organizaciones populares pueden además tener la capacidad de influir en las políticas oficiales del desarrollo, como ocurre en Tailandia y en Zambia.

• En los últimos años, la cuestión de cómo deben colaborar las ONG y los gobiernos se ha visto agudizada por la adopción generalizada de programas de ajuste estructural. Se ha recurrido a las ONG de todo el mundo para ayudar a mitigar los peores efectos de esos programas, además de hacerse cargo de algunos de los servicios sociales que los gobiernos ya no pueden financiar. En la mayor parte de los casos — como ha ocurrido en Gambia, Ghana, Guatemala y Uganda— las ONG han aceptado cooperar, a menudo porque de esta

manera obtenían fondos gubernamentales y externos. En otros —y Bolivia es un ejemplo muy claro— las ONG han respondido con más renuencia. Pero en ambos casos las ONG se han visto forzadas a reflexionar acerca de la forma en que su enfoque encaja con la política nacional o entra en conflicto con ella. Y, por su parte, los gobiernos comprenden que las ONG y los métodos participativos que éstas promueven tienen un papel que desempeñar en el desarrollo nacional.

• En la actualidad la cuestión clave es la de cuál es la mejor forma de promover los aspectos positivos y los intereses tanto de los gobiernos como de las ONG. Los gobiernos, al observar que las ONG van ampliando sus actividades, aspirarán a supervisarlas, o probablemente controlarlas, de forma más estrecha. Pero tendrán que hallar modos de hacerlo sin anular los beneficios que aportan, lo cual introduciría procedimientos engorrosos, por ejemplo, que inhibirían a las ONG o aplazarían la ejecución rápida de sus programas. Y las ONG cada vez reconocen más que si aspiran a no quedar marginadas en los debates nacionales sobre el enfoque participativo del desarrollo, tendrán que iniciar un diálogo más constructivo con los gobiernos.

• Los gobiernos y las ONG tienen que interrelacionarse a tres niveles: ministerios competentes, administraciones locales y foros nacionales.

• *Ministerios centrales competentes.* Los ministerios necesitan saber lo que están haciendo las ONG e idear mecanismos para utilizar las percepciones que brindan las intervenciones de las ONG y, cuando proceda, incluir las actividades de las ONG en sus planes futuros. También tienen que fomentar una mayor participación de las ONG en los casos en que no interviene el gobierno.

• Por su parte, las ONG han de llevar a cabo una evaluación más rigurosa de sus proyectos, cooperar y coordinar sus actividades más estrechamente entre ellas y brindar a los gobiernos más información acerca de sus actividades, así como aportar críticas y propuestas sobre política y legislación relativa a cooperación.

• En muchos casos, convendrá disponer

En la actualidad la cuestión clave es la de cuál es la mejor forma de promover los aspectos positivos y los intereses tanto de los gobiernos como de las ONG

El efecto indirecto de las ONG suele ser mucho más amplio que su contribución directa

de algún tipo de órgano de enlace entre los gobiernos y las ONG. Esos órganos ya existen en algunos países, como ocurre en Filipinas en relación con la investigación agrícola y en Tanzania en relación con las cuestiones de salud.

- *Administración local.* A menudo las actividades de las ONG constituyen un desafío a la estructura local de poder. De hecho, con frecuencia es lo que se pretende. Si la estructura local del poder es elitista y oprime a los pobres, eso es algo que las ONG tratarán de cambiarla. Pero esa actitud se puede convertir en arrogancia y antagonismo contra los políticos y los administradores locales. Las ONG tienen que sentirse más solidarias con los problemas reales a los que hacen frente los políticos y los administradores locales.

Y, por su parte, las administraciones locales tienen que no limitarse a tratar meramente de eliminar o controlar a las ONG: entenderlas más como una oportunidad para el progreso de sus localidades que como una amenaza a las alianzas locales. En cada distrito debería resultar posible establecer un diálogo para realizar un intercambio de ideas entre la administración y las ONG, que abarque los problemas locales de desarrollo y las mejores formas de afrontarlos.

- *Foros nacionales.* Hasta ahora, las ONG no han tenido muchas veces sino una influencia mínima en los debates nacionales acerca de la forma y el contenido de las estrategias de desarrollo. Ello se debe en parte a que casi todas las ONG se han centrado en actividades en la base y no han mantenido sino contactos officiosos con los funcionarios gubernamentales. Y en parte también se ha debido a que los gobiernos han optado por no debatir las cuestiones de política general con las ONG. Una importante excepción ha sido América Latina, donde tanto las ONG como las organizaciones populares han desempeñado un importante papel en el movimiento democrático, y en Filipinas, donde las ONG constituyen un tercio de los miembros del Consejo de Filipinas para el desarrollo sostenible, creado en septiembre de 1992 para orientar las medidas nacionales complementarias de la Cumbre de la Tierra.

Pero ahora las ONG están dispuestas a reconocer mejor los límites de lo que se puede lograr al nivel de la base y aspiran a tener más influencia en los debates nacionales. Ello las obligará a presentar un frente más unido y a consagrar más recursos a disponer de mayor apoyo a nivel nacional. Si las ONG lo logran, la contribución que ya hacen al desarrollo participativo al nivel de la base podría muy bien entenderse como sólo una parte relativamente pequeña de su lucha más general por ampliar las oportunidades de desarrollo participativo al nivel nacional. Dicho en otros términos, el efecto indirecto de las ONG suele ser mucho más amplio que su contribución directa. A continuación se comentan las experiencias concretas de algunos países.

- *Bangladesh* cuenta con uno de los sectores más amplios y más diversificados de ONG del mundo. Nadie conoce su número exacto, pero a comienzos del decenio de 1990 había por lo menos 12.000 grupos que recibían apoyo financiero y técnico. Había más de 550 ONG locales registradas en la Asociación de organismos de desarrollo, y más de 300 ONG nacionales y extranjeras recibían fondos del exterior. Aproximadamente 100 millones de dólares se canalizan a las ONG de fuentes externas (aproximadamente el 5% del total de las corrientes de ayuda). Casi todas son locales y pequeñas, pero algunas emplean a miles de personas.

Las ONG de Bangladesh, que según se cree llegan a entre el 10 y el 20% de los pobres, se centran generalmente en los pobres rurales mediante una amplia gama de actividades, que comprenden tanto la ayuda de emergencia como el desarrollo a largo plazo. El crédito ha sido una de sus actividades más importantes, y también se han centrado en la generación de ingresos.

Casi todas las ONG aspiran a conferir poder a los pobres, y en especial a las mujeres, y han alcanzado algunos éxitos muy apreciables. En algunos casos, sin embargo, los grupos se han escindido y se han producido choques violentos cuando los programas de las ONG han alentado a la población a enfrentarse con los bloques de poder local.

Las relaciones de las ONG con el gobierno son complejas y contradictorias. Por

una parte, se celebra que "complementen y suplementen los programas gubernamentales de desarrollo". Pero el gobierno también las ha visto a veces como una amenaza que socava su legitimidad y como competidoras cada vez mayores por la financiación del desarrollo, y ha reaccionado interponiendo obstáculos en su camino, incluyendo trabas a la inscripción en los registros y a las autorizaciones.

Pero las ONG de Bangladesh tienen influencia en la política gubernamental de desarrollo, y el gobierno ha asignado a algunas figuras notables de las ONG importantes cargos consultivos. Ello puede entenderse como una aprobación del valor de las ONG o como una forma de cooptar una oposición en potencia.

- *Chile* mostró en el decenio de 1970 una proliferación de ONG más rápida que ningún otro país de América Latina, como reacción directa a la represión perpetrada por el régimen militar. Muchos cargos intermedios y altos se vieron obligados a salir de la administración. Algunos sufrieron la muerte y otros el exilio, pero una gran proporción pasó al sector voluntario e ingresó en ONG, o las creó, con el apoyo tanto de la iglesia como de una aportación masiva de fondos externos y de defensores suyos, gubernamentales y no gubernamentales.

El movimiento de las ONG actuó de dos formas. Constituyó el centro de la oposición política al gobierno y dio origen a toda una gama de movimientos populares. Pero también actuó para mitigar los peores efectos de la pobreza, aunque también en este caso la educación popular siempre constituyó una parte importante del proceso. Así, las ONG lograron mantener vivos los ideales democráticos.

Cuando en 1990 se eligió un Gobierno democrático, el enfoque participativo que habían alentado las ONG se convirtió en un aspecto importante de la política gubernamental, y de hecho muchas personas que habían trabajado con las ONG ocupan en la actualidad puestos clave en el Gobierno. Además, este último ha comprendido que las ONG tienen un papel importante que desempeñar.

Pero ello deja a las ONG sumidas en una especie de dilema. Antes su papel es-

taba claro: estaban unidas en su oposición al general Pinochet. Ahora tienen que crearse una nueva función, que podría adoptar cualquiera de las siguientes tres formas definidas de forma muy amplia. Es probable que algunos grupos se retiren de la educación popular y el desarrollo participativo para centrarse más en la prestación de servicios. Otros, menos seguros de la perdurabilidad de la democracia, mantendrán sus distancias respecto del Gobierno. Y un tercer grupo probablemente combinará su promoción de la participación al nivel de la base intentando trabajar con el Gobierno e influir en él.

En los próximos años Chile debería constituir una demostración interesante de un desarrollo participativo promovido simultáneamente por el Gobierno de arriba abajo y por las ONG de abajo arriba.

- *Uganda* es uno de los países más pobres de África y durante la mayor parte de su historia postcolonial se ha visto asolado por la guerra y los enfrentamientos civiles. Desde 1986 el Gobierno viene tratando de crear unas instituciones estatales que funcionen. Y junto con éstas existen como mínimo 250 ONG locales y 24 con sede en el extranjero que hasta ahora se vienen centrando en la ayuda de urgencia y los programas de salud. En 1990 las ONG locales recibieron más de 25 millones de dólares en fondos procedentes del exterior.

El Gobierno ha venido apoyando en general a las ONG, y por lo general los controles que les impone son sólo administrativos. Ello permite a las ONG una libertad considerable, pero también ha significado que a menudo sus servicios son paralelos a los del Gobierno y a veces los duplican. Significa también que, con la posible excepción de la atención de salud, las ONG han tenido pocas repercusiones en la política pública.

Un aspecto importante de la duplicación entre las ONG y el Gobierno es el del personal. Como los sueldos gubernamentales son insuficientes, algunas ONG, en especial las extranjeras, han venido utilizando personal gubernamental. Otras han "complementado" los sueldos de trabajadores del Gobierno, con lo cual los han retirado de proyectos y programas gubernamenta-

En la actualidad las actividades de las ONG afectan a las vidas de unos 250 millones de personas de los países en desarrollo

les. En cualquier caso, el efecto ha sido sustituir programas gubernamentales por programas de las ONG.

Casi todas las ONG ugandesas defienden la participación, pero ello no siempre resulta evidente en la práctica. Como quizá sea comprensible, existe muy poca participación en los programas de socorros de urgencia. Pero incluso en los programas de desarrollo a largo plazo, los beneficiarios pueden participar poco en la planificación. Y en lo que se refiere a la evaluación, las ONG (al igual que las organizaciones oficiales de ayuda y los gobiernos de los países en desarrollo) a menudo se consideran más responsables ante sus donantes que ante sus beneficiarios.

Eficacia de las ONG

Desde luego, en los últimos años las ONG han ampliado su campo de acción. Tanto los fondos que gastan como el número de personas a las que atienden han venido aumentando de forma impresionante. A principios del decenio de 1980 un cálculo aproximado sugería que la actividad de las ONG "alcanzaba" a 100 millones de personas en los países en desarrollo: 60 millones en Asia, 25 en América Latina y 12 en África. En la actualidad es probable que el total se aproxime más a los 250 millones y que en los próximos años aumente considerablemente.

Pero la actividad de las ONG debe situarse dentro de una perspectiva apropiada. Las corrientes de ayuda de las ONG del Norte y de los gobiernos del Norte a las ONG del Sur han ido en aumento. Pero los 7.200 millones de dólares de 1990 seguían formando una pequeña parte de recursos globales del Norte al Sur, de no más del 13% de los desembolsos netos de la ayuda oficial, y sólo el 2,5% de las corrientes totales de recursos destinados a los países en desarrollo. Aunque las ONG triplicaran sus gastos para el año 2000, seguirían representando menos del 20% de la ayuda oficial. Pero si las corrientes de AOD se estancan o se reducen en términos reales, ese porcentaje será mayor.

Resulta difícil juzgar la eficacia de las ONG, tanto en cuanto a aumentar la efi-

ciencia como en cuanto a aliviar la pobreza o promover la participación. Se han hecho muy pocos análisis sistemáticos por las propias ONG o por organizaciones independientes. Toda evaluación general de los resultados obtenidos por las ONG puede basarse, pues, únicamente en datos parciales. En el presente capítulo se estudia lo siguiente:

1. Lucha contra la pobreza
2. Suministro de crédito a los pobres
3. Atender a los más pobres
4. Asegurar mayor protagonismo a los grupos marginales
5. Enfrentarse con la discriminación por sexo
6. Proporcionar ayuda de urgencia

Lucha contra la pobreza

Mucha gente juzga a las ONG fundamentalmente por sus éxitos en la mejora de los niveles de vida de los pobres, y hay muchos ejemplos de éxitos en casos concretos. Personas sin tierras que han obtenido parcelas. Agricultores que cultivan más alimentos. Pozos excavados y sondeos realizados. Niños inmunizados de enfermedades mortíferas. Así, y de mil maneras más, las ONG han transformado las vidas de millones de personas de todo el mundo.

A menudo los resultados han sido notables. En Zimbabwe los grupos agrícolas apoyados por Silveira House multiplicaron los rendimientos agrícolas entre el 700% y el 1.000%, lo cual permitió a los agricultores salir de la agricultura de subsistencia y entrar en la economía monetaria. En Burkina Faso los *Groupements Naam* ayudan a 160.000 personas a mejorar sus comunidades y proteger el medio ambiente (recuadro 5.8). En la India meridional las federaciones de pesca sangam del distrito de Kanyakumari han mejorado apreciablemente la vida de las comunidades pesqueras, al aumentar las capturas y eliminar a los intermediarios, lo cual significa que las comunidades perciben una remuneración más justa por sus esfuerzos.

Pero también ha habido fracasos. Una evaluación de las actividades de generación de ingresos apoyadas por la Fundación

Ford en Africa a fines del decenio de 1980 concluyó que había "muy pocos éxitos de los que hablar, especialmente en cuanto a la sostenibilidad después de la intervención". Análogamente, un estudio realizado a mediados del decenio de 1980 sobre proyectos apoyados por la Comunidad Europea concluyó que incluso los proyectos seleccionados para el análisis porque habían tenido "éxito" no satisfacían los criterios de evaluación en un número sorprendentemente alto de casos. De los siete microproyectos visitados, seis tenían problemas muy graves.

¿Más éxitos que fracasos? Nadie lo sabe en realidad.

Lo que parece evidente es que incluso las personas ayudadas por proyectos con éxito siguen siendo pobres. En general, las intervenciones de las ONG no ayudan a la gente a escapar de la pobreza estructural, pero sí alivian algunas de las peores formas de la pobreza. Estos resultados podrían parecer modestos, pero para la gente que recibe la ayuda puede resultar muy apreciable. Si está menos preocupada con la rutina diaria de la supervivencia, o tiene algo de dinero que gastar en cosas distintas de las necesidades más vitales, se halla en una posición mucho mejor para centrarse en la fase siguiente de la lucha por mejorar sus vidas.

Toda evaluación de los resultados logrados por las ONG debe tener en cuenta también las circunstancias en las que actúan éstas. En comparación con los donantes de ayuda oficial (cuya tasa de éxito también se desconoce), las ONG se enfrentan con tareas mucho más difíciles en medios muy poco hospitalarios. En Africa, donde los ingresos per cápita están bajando en casi todas partes, si las ONG pueden ayudar a la gente a mantener sus ingresos, ya es un logro considerable. Y las ONG lo hacen con muy poco dinero: menos de 60 centavos por persona asistida, según un estudio neerlandés.

Además, a menudo los beneficios de las actividades de las ONG pueden ser indirectos. Las intervenciones con éxito de las ONG pueden inducir a otros organismos a seguir su ejemplo y repetir su experiencia en otras partes. En Zimbabue, el Gobierno ha utilizado la experiencia de los grupos de

Silveira House como modelo para una importante iniciativa de desarrollo rural en todo el país. Los éxitos logrados por las ONG también pueden inducir a la formación de otros grupos y producir un efecto en cadena entre toda una serie de comunidades o en otros aspectos, como ha ocurrido en Bangladesh y Sri Lanka (recuadro 5.9).

Suministro de crédito a los pobres

Una de las formas más importantes en que las ONG compensan los fallos del mercado es mediante el suministro de crédito. A menudo se considera que los pobres son deudores que presentan gran riesgo de impagos, y los bancos raras veces están dispuestos a negociar las pequeñas sumas que necesitan los pobres.

Muchos planes de créditos de las ONG han adoptado y adaptado iniciativas tradicionales de autoayuda, llamadas *susu* en Ghana y *cheetu* en Sri Lanka. En Bangladesh, el programa tradicional *samabaya* se convirtió en el Movimiento Swanirvar. Una de las iniciativas de crédito mayores y mejor conocidas se halla también en Bangladesh —el Banco Grameen— que goza de reputación internacional como sistema eficiente de crédito rural (recuadro 5.10).

A menudo esos programas han tenido mucho éxito, pues han llegado hasta los más pobres y les han concedido pequeños

RECUADRO 5.8

Burkina Faso — *Groupements Naam*

Los grupos *Naam* nacieron en 1967, en la provincia de Yatenga de Burkina Faso, como forma de resucitar los grupos tradicionales de trabajo. Básicamente se trata de que la comunidad acumule un excedente de producción y lo invierta en el desarrollo de la comunidad.

Durante la temporada de las lluvias las actividades grupales comprenden el cultivo de huertos comerciales y la plantación de mijo, algodón, sésamo y cacahuetes en campos comunitarios. Durante la temporada seca se pasa a fabricar jabón, producir textiles, realizar actividades de ganadería y construir hornos eficientes en ahorro de

combustible. Una vez descontada la depreciación y acumulado el capital necesario para nuevas inversiones, las utilidades se distribuyen entre los miembros de los grupos.

Los grupos *Naam* también realizan diversos trabajos comunitarios, como excavar pozos, construir depósitos para almacenar agua de lluvia y pequeñas presas y cuidar de los bosques de la comunidad. Los grupos también promueven actividades deportivas y culturales y programas de alfabetización.

En 1989 había 2.800 grupos con más de 160.000 miembros. Su lema es "desarrollo sin causar daño".

créditos a bajo costo. También han tenido unos coeficientes muy altos de amortización, a menudo superiores al 90%. Han demostrado que los pobres son buenos prestatarios que su problema consiste en la falta de acceso al crédito.

En algunos casos, sin embargo, los gastos administrativos han sido muy altos, de forma que lo que se había destinado a "fondos rotativos" ha seguido dependiendo de las aportaciones de reposición de los donantes. Y a veces se han concedido demasiados préstamos destinados al consumo, en lugar de a la inversión.

Un motivo de gran preocupación para las ONG debe ser que sus programas —aunque por lo general son útiles, eficientes y eficaces— tienen pocas posibilidades de ser jamás una importante fuente de fondos para los pobres. En Costa Rica, donde la *Fundación Costarricense de Desarrollo* es una importante fuente de crédito para los pobres, las ONG sólo aportan el 0,2% de los créditos totales. Y en Bangladesh, incluso las impresionantes actividades del

Banco Grameen sólo representan el 0,1% del crédito nacional. Y todas las ONG de Bangladesh sumadas aportan sólo el 0,6% del total del crédito (cuadro 5.2).

Esto no significa una crítica de los resultados logrados por las ONG, sino un comentario sincero sobre la situación. Las ONG no están en condiciones de sustituir a los gobiernos ni a los mercados comerciales en el suministro de crédito. De forma que uno de los papeles más importantes de las ONG en esta esfera debe ser el de ejercer presión sobre los gobiernos para que modifiquen sus políticas y sus prioridades.

Atender a los más pobres

A menudo las ONG logran alcanzar a grupos que a los gobiernos les resulta difícilísimo ayudar, pues las ONG tienden a trabajar con poblaciones rurales, donde los servicios gubernamentales suelen ser débiles o incluso inexistentes. Pero muchas ya se están centrando también en zonas urbanas, como ocurre en Bangladesh, Chile, Sudáfrica y Zambia.

Sin embargo, otra cuestión es la de si llegan a los que se encuentran en *extrema* pobreza. Si los programas de ayuda de los gobiernos y de la ayuda oficial por lo general no logran alcanzar al 20% más bajo de los grupos de ingresos, es probable que la mayor parte de las intervenciones de las ONG no lleguen a alcanzar a entre el 5 y el 10% más bajo de todos. Ello incluiría, por ejemplo, a los ancianos y los enfermos, además de quienes tienen pocos bienes y escasa educación o ninguna, además de la elevada proporción de hogares encabezados por mujeres. A menudo esas personas están dispersas y resulta difícil formarlas en grupos. Y como suelen vivir en zonas remotas e inaccesibles, el llegar a ellas puede resultar carísimo. En general, es más fácil para las ONG llegar a los no tan pobres que a los paupérrimos.

Cuando se interviene en las zonas rurales, por lo general resulta más fácil ayudar a quienes tienen alguna tierra productiva. En Gambia, las ONG participantes en el Programa de pruebas de innovación y tecnología agrícolas se centran en los agricultores de ingresos intermedios. Y en Kenya, una

CUADRO 5.2
Proporción de las ONG en el total del crédito suministrado (%)

País	Año	Participación de las ONG en el crédito
Kenya	1990	1,6
Bangladesh	1990	0,6
Costa Rica	1992	0,2
Filipinas	1990	0,1

RECUADRO 5.9

Sri Lanka — Movimiento Sarvodaya Sharamadana

El Movimiento Sarvodaya Sharamadana (MSS) se fundó a fines del decenio de 1950 por la iniciativa carismática de A.T. Ariyaratne, con objeto de integrar a las familias de las castas bajas en la corriente general de la vida nacional. En la actualidad tiene más de 7.700 empleados y abarca 8.000 aldeas (más de una tercera parte del total de Sri Lanka) tanto en las partes cingalesas como en las tamiles del país.

El MSS se inspira en fuentes budistas y gandhianas. Su objetivo es ayudar a la gente a movilizar sus propios recursos, especialmente su fuerza de trabajo, mediante formas de participación y autonomía acordes con las tradiciones culturales del país.

Regenta varios programas de generación de ingresos, entre ellos talleres de batik y de costura, talleres de reparación mecánica y ebanistería, imprentas y actividades para agricultores. Desde el punto de vista de la asistencia social, tiene programas para sordos y discapacitados, programas de ayuda y rehabilitación (en especial

para las víctimas de conflictos étnicos) y programas de nutrición encaminados en especial a niños en edad preescolar.

Un estudio reciente del MSS y de aldeas no pertenecientes a él en la misma región llegó a la conclusión de que las aldeas pertenecientes al MSS tenían muchas más probabilidades de superar la apatía y las sospechas mutuas. El enfoque participativo del MSS ha fomentado la aparición de nuevos grupos directivos que permiten a la gente dejar de lado las estructuras no igualitarias vinculadas con los templos, los comités de ayuda mutua y los partidos políticos.

El MSS también ha empezado a funcionar a nivel nacional. Mediante seminarios y grupos de debates con abogados, la policía, el poder judicial y diversos grupos de acción, está poniendo en tela de juicio la idea del desarrollo como cuestión puramente económica y aduciendo que se debe atribuir mayor prioridad a las preocupaciones humanas.

ONG local tiene un Proyecto de parcelas de agrosilvicultura para la Kenya rural, financiado por la Fundación Ford, que raras veces ha beneficiado a representantes de los hogares más pobres.

No obstante, muchas intervenciones sí que llegan a ese tipo de personas. Las ONG de América Latina y de Asia meridional, en particular, han trabajado a menudo con jornaleros sin tierras. Una forma de alcanzar incluso a los más pobres es hacer que la actividad abarque a todos los habitantes de una zona determinada, como ocurre con los diversos proyectos *Campfire* regentados por el Trust de Zimbabwe y por el Fondo Mundial para la Naturaleza en el Valle del Zambezi, proyectos que generan ingresos para todos los adultos mediante la caza y el cuidado de la fauna silvestre.

Asegurar mayor protagonismo a los grupos marginales

En casi todos los países en desarrollo es frecuente que la pobreza se deba menos a una escasez absoluta de recursos que a su distri-

bución desigual. La insistencia de las ONG en que la sociedad civil adquiera mayor protagonismo es en parte reflejo de esta situación, y sus intervenciones efectivamente permiten a veces a los pobres resistir a las élites locales y reivindicar sus derechos. En esos casos, es probable que se enfrenten con oposición oficial, así como con la de intereses locales poderosos.

Algunos de los conflictos más agudos se han producido en torno a los derechos sobre la tierra. En muchos países, especialmente en Asia y en América Latina, las ONG han venido defendiendo los derechos de las minorías a la tierra y ejerciendo presión sobre los gobiernos para que den tierras a los que no las tienen y para que inicien la reforma agraria. En el Ecuador, se han formado federaciones indias para ayudar a los indígenas a conseguir títulos seguros de propiedad de sus tierras. Ello no sólo los ha ayudado materialmente, sino que también ha reforzado sus comunidades y ayudado a poner en tela de juicio los mitos acerca de la inferioridad social e intelectual de los indios.

En varios países las ONG han ayudado

Hasta principios del decenio de 1980, casi todas las ONG hacían caso omiso de las diferencias por sexo

RECUADRO 5.10

Bangladesh — el Banco Grameen

El Banco Grameen de Bangladesh es uno de los experimentos que mayor éxito han tenido en cuanto a la concesión de créditos a los pobres sin tierras.

Se inició en 1976 en la aldea de Jobra. El profesor Muhammad Yunus advirtió que a las personas sin tierras les resultaba imposible obtener préstamos de bancos comerciales, dado que no podían ofrecer avales. Decidió avalar personalmente los préstamos bancarios a los pobres. Esta decisión tuvo mucho éxito: los coeficientes de amortización fueron superiores al 99%. Los pobres merecían obtener crédito.

En 1983 el proyecto se convirtió en un banco de pleno derecho. El Gobierno de Bangladesh aportó el 60% del capital amortizado inicial y el resto procedió de los ahorros de los propios prestatarios. El apoyo internacional ha sido considerable, pero la dependencia respecto de la financiación exterior ha bajado del 83% al 60%.

La innovación más importante del banco ha consistido en organizar a la gente en grupos de cinco personas y pedir a cada una de éstas

que garantice la amortización de un préstamo concedido a cualquiera de las otras cuatro. La presidencia de cada grupo celebra una reunión semanal de estudio con un funcionario del banco. Esa combinación de avales colectivos, estrecha supervisión y presión ejercida por grupos de personas de igual condición ha tenido como resultado unos coeficientes muy altos de amortización (en la actualidad en torno al 95%).

Para 1991 el banco había ampliado sus servicios a más de 23.000 aldeas por conducto de sus casi 900 sucursales. Aproximadamente un millón de hogares ha recibido créditos. El promedio de los préstamos es de 60 dólares y el tipo de interés (16%) no contiene ningún subsidio. Los préstamos, que se destinan fundamentalmente a capital de trabajo, han generado mucho empleo, especialmente a mujeres rurales.

Los prestatarios también han de añadir una taka por semana a su cuenta de ahorros. Para 1991 ese fondo de ahorros obligatorios había acumulado 962 millones de takas: el 62% de los préstamos pendientes.

Los intentos de incorporar las cuestiones de disparidad de sexo en los proyectos han sido demasiado frecuentemente superficiales

a conseguir que la gente de las zonas rurales obtenga protagonismo mediante su organización en grupos. Por ejemplo, en Zimbabwe el establecimiento de redes entre grupos ha aumentado la eficacia de éstos (recuadro 5.11).

Enfrentarse con la discriminación por sexo

Hasta principios del decenio de 1980 casi todas las intervenciones de las ONG hacían caso omiso de las diferencias por motivos de sexo, al igual que ocurría con otros organismos de desarrollo. Aunque siempre había un reducido número de proyectos y programas que prestaban asistencia a los grupos de base formados por mujeres, a menudo se pasaban por alto las necesidades específicas de la mujer en los programas generales de lucha contra la pobreza. Hoy día, las ONG son mucho más sensibles a esas cuestiones, y a menudo tratan de incluir elementos centrados en las diferencias por motivos de sexo y en la mujer en muchas de sus iniciativas. En parte, ello se ha hecho en respuesta a las presiones ejercidas por el creciente movimiento de las mujeres en muchos países en desarrollo. Y se han creado algunas ONG específicamente para

aumentar el poder de la mujer en la familia y en la sociedad.

En el Camerún la Asociación de redes de la mujer reúne a 50 grupos de mujeres. Lleva a cabo campañas de alfabetización y presta otra ayuda práctica a las mujeres, como la creación de una cooperativa para comprar los productos que las mujeres de las aldeas llevan al mercado pero no han logrado vender al final del día. La Asociación también organiza seminarios y conferencias a fin de plantear los problemas de las mujeres al nivel nacional.

En Kenya, el Movimiento del cinturón verde, que se enfrenta con los problemas interrelacionados de la degradación ambiental y la pobreza, alienta a las mujeres a utilizar medios de rehabilitación de suelos y fertilizantes naturales. Con la participación de 50.000 mujeres ha plantado 10 millones de árboles en Kenya. El Movimiento, que también responde a las necesidades de las mujeres de las familias más pobres, ha creado centros de capacitación para aumentar las oportunidades de empleo de las mujeres.

Las ONG de muchos países se centran en las actividades de promoción de la mujer. La Alianza de Mujeres Costarricenses brinda servicios jurídicos y de salud a más de 4.000 mujeres de bajos ingresos. Pero también realiza campañas para mejorar la condición de las mujeres pobres y publica información sobre cuestiones jurídicas y de salud y sobre la violencia contra las mujeres.

Incluso así, demasiados proyectos de las ONG siguen sin enfrentarse con los modelos imperantes de discriminación por sexo. Demasiadas veces, las tentativas de incorporar esas cuestiones en los proyectos no han sido sino superficiales y han producido escasas mejoras en el protagonismo de las mujeres. En otros casos, los éxitos de los proyectos se han visto eclipsados por fuerzas más poderosas de la sociedad.

Proporcionar ayuda de urgencia

Un aspecto muy importante de las ONG es su capacidad para reaccionar con rapidez y eficacia a las urgencias. De hecho, una gran proporción de las ONG se fundó

RECUADRO 5.11

Zimbabwe — Organización de Asociaciones rurales para el progreso

La Organización de Asociaciones rurales para el progreso (ORAP), ONG autóctona de Zimbabwe, actúa como organización coordinadora de grupos locales, cada uno de los cuales tiene de cinco a 30 familias rurales. A menudo se trata de grupos tradicionales de trabajo que lograron sobrevivir a las prácticas paternalistas y racistas de la época colonial. La ORAP aporta fondos y asistencia técnica, pero son los grupos y sus asociaciones regionales quienes adoptan las decisiones clave.

Casi todos los miembros de los grupos son agricultores, de forma que la ORAP se centró inicialmente en la generación de ingresos en la agricultura. Ultimamente también ha trabajado en cuestiones de educación, saneamiento y servicios de extensión, así como en seguridad alimentaria y lucha contra la sequía. Entre los proyectos

actuales figuran molinos, huertos, sistemas de riego, centros de costura y ahorros, ganadería y horticultura.

En 1990 la ORAP, que ya interviene en tres provincias, empleaba directamente a 60 personas, tenía un presupuesto anual de aproximadamente 1 millón de dólares y abarcaba a más de 1.000 grupos (80.000 familias), que también estaban organizados en 16 asociaciones superiores.

El Gobierno, que también actúa en las mismas esferas que la ORAP, se dedica fundamentalmente a prestar servicios, mientras que la ORAP hace hincapié en la participación y la movilización social. Otros grupos de Zimbabwe están estudiando el enfoque de la ORAP, dado que en él parecen haberse combinado con éxito una organización eficiente de servicios y un movimiento popular de bases.

en respuesta a urgencias causadas por hambrunas, guerras o terremotos, y hasta más tarde no ampliaron sus actividades al desarrollo a largo plazo. Las ONG pueden aportar cinco importantes aspectos positivos a las tareas de emergencia y de socorro:

1. *Advertencia de desastres.* Con una amplia red de contactos sobre el terreno, las ONG están en buenas condiciones para señalar a la atención de la comunidad internacional las urgencias existentes o inminentes, lo cual resulta especialmente vital cuando el gobierno opta por minimizar la emergencia o excluir a los organismos bilaterales o multilaterales. A menudo las ONG utilizan con gran eficacia los medios de comunicación con ese fin, como hicieron con el ciclón de Bangladesh en 1970, la sequía de Maharashtra en 1974 en la India, la hambruna de Etiopía a principios del decenio de 1970 y la crisis subsahariana de 1984-1985. Sus impresionantes esfuerzos también pueden atraer la atención internacional, como hizo Oxfam en 1979, cuando fletó un barco, lo cargó de comida y de suministros médicos y lo envió de Hong Kong a Kompon Som en Camboya.

2. *Promoción de la acción internacional.* Después de sus alertas, las ONG pueden ejercer presión sobre los gobiernos y las organizaciones internacionales para que incrementen los recursos que destinan a las emergencias, a veces mediante consorcios internacionales. Por ejemplo, varios organismos presentes en la Comunidad Europea ejercieron presión sobre ésta para que elevara la ayuda alimentaria a África de 1,5 millones de toneladas en 1990 a 2,1 millones de toneladas en 1991.

3. *Respuesta rápida.* Las ONG, que no se ven frenadas por limitaciones burocráticas, pueden actuar, por lo general, mucho más rápidamente que los organismos oficiales. Y como son menos susceptibles a las presiones políticas, a veces actúan en los casos en que los gobiernos prohíben las intervenciones de organismos gubernamentales o multilaterales, como ocurrió en Camboya a fines del decenio de 1970 y Eritrea y Tigré a principios del de 1980. En Somalia, en la

urgencia más reciente, organizaciones como Cruz Roja, Salvar a los Niños, CARE, Concern y Médicos sin Fronteras permanecieron en el país después de que los organismos internacionales se marcharan de él, incluso durante períodos de intensos combates. En la actualidad se encargan de gran parte de la distribución de alimentos y, junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja, están introduciendo en el país casi 20.000 toneladas de comida al mes y regentan 800 cocinas para más de un millón de personas.

4. *Cooperación con organizaciones autóctonas.* Por lo general, las organizaciones locales, que son más sensibles a las necesidades locales, administran mejor la ayuda de urgencia. Las ONG han logrado utilizar sus contactos existentes de forma positiva y ayudado a aumentar la capacidad de los grupos locales cuando ha hecho falta. En el Sudán, hace poco, la única ONG a la que el Gobierno permitió visitar los barrios de tugurios urbanos en torno a Jartúm fue el Consejo de Iglesias del Sudán, por intermedio del cual las ONG han logrado canalizar fondos.

5. *Preparación contra los desastres.* Casi todos los desastres afectan más a los pobres, a la gente que vive en tierras marginales con gran probabilidad de sufrir inundaciones o en casas de adobe que se desmoronan en los terremotos. Las ONG pueden tratar de asegurar que los pobres se preparen mejor para anticipar los problemas. En Bangladesh, las cooperativas Ganges-Kobadak vigilan el estado de los malecones a fin de advertir si hay peligro. Y la insistencia de las ONG en la participación y el poder local hace que las comunidades locales estén en mejor situación para recuperarse con más rapidez después de un desastre.

Sin embargo, sería erróneo suponer que las respuestas de las ONG a los desastres siempre resultan beneficiosas. También pueden crear problemas si coordinan mal a muchos organismos y si introducen a trabajadores inexpertos, como ocurrió con la sequía de Karamoja en Uganda a fines del decenio de 1970. Y también ha habido ocasiones en que ONG extranjeras han in-

Es evidente que las actividades de defensa y protección constituyen la mayor fuerza de las ONG

tervenido y socavado las actividades de los organismos locales y del gobierno, como ocurrió en Mozambique a fines del decenio de 1980.

Otro fallo frecuente de las ONG en casos de urgencia es que su trabajo se evalúa poco, de forma que los errores se repiten en una situación de urgencia tras otra.

El futuro de las ONG

Muchas ONG del Norte, pero cada vez más también del Sur han participado en debates sobre cuestiones como la crisis de la deuda, el comercio internacional, el ajuste estructural, el medio ambiente, la mujer en el desarrollo y la paz. En la actualidad muchas emplean o contratan a economistas y otros especialistas para que se mantengan atentos a esos aspectos y preparen informes detallados, así como materiales para realizar campañas.

Las ONG se han visto aceptadas por el público, los gobiernos y las empresas como una voz legítima que no sólo ejerce presión sobre sus propios gobiernos o empresas, sino también en muchas reuniones internacionales. Y parece evidente que las voces de las ONG han impulsado a muchos dirigentes a reorientar sus políticas, como ocurre con las consecuencias para los pobres del ajuste estructural. También han impuesto cambios en el comportamiento de empresas multinacionales, como en la comercialización de alimentos para bebés y el empleo de fertilizantes y medicamentos en países en desarrollo. Y en el momento de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, las ONG mantuvieron una presión constante sobre sus gobiernos para que se introdujeran auténticos cambios de política. Es evidente que las actividades de defensa y protección constituyen —y probablemente seguirán constituyendo— la mayor fuerza de las ONG.

Las ONG inciden en un número relativamente reducido (pero cada vez mayor) de gente: 250 millones de personas representan menos del 20% de los 1.300 millones que viven sumidos en la pobreza absoluta en países en desarrollo. Y para fines del decenio de 1990 las hipótesis

más optimistas sugieren que llegarán a casi el 30%.

Es poco probable que las ONG desempeñen un papel distinto al de contribuir de modo complementario a la erradicación de la pobreza y la prestación de servicios sociales. Mucho más importante es su capacidad para poner de manifiesto los modelos participativos que los gobiernos podrían aplicar, y mantener la presión sobre los gobiernos, tanto del Norte como del Sur, al alentarlos a centrarse más en el desarrollo humano de la gente más pobre del mundo. Una vez más, su importancia se debe más a su forma de demostrar que la lucha contra la pobreza es posible que a su propia participación en la lucha en gran escala. También esa función seguirá siguiendo decisiva para las ONG.

El fomentar la participación significa reaccionar con sensibilidad a las necesidades percibidas de la gente y las comunidades, y reaccionar de modo que se satisfagan esas necesidades sin "dirigismo". Siempre existe el peligro de hacer demasiado hincapié en una ejecución eficaz y demasiado poco en promover y fortalecer la participación. Es probable que esa tendencia se acreciente a medida que las ONG intervengan más en actividades relacionadas con la canalización de fondos públicos. Los departamentos de los gobiernos que se encargan de la ayuda están acostumbrados a exigir unos resultados y unos informes cuantitativos periódicos, y muchos todavía no aceptan plenamente que los proyectos de las ONG tienen que tratarse de forma (algo) diferente.

También existe la posibilidad de que las ONG "desplacen" a los gobiernos. En algunos casos pueden ofrecer al personal local mejores sueldos y atraer a personal experimentado que entonces abandona la administración pública. Esta tendencia, que ya está ocurriendo en Mozambique y en Uganda, es probable que vaya en aumento.

Ninguna de estas preocupaciones resulta nueva para la comunidad de ONG. Sus "dolores del crecimiento", que son evidentes desde hace ya algunos años, han sido objeto de considerables debates internos. A medida que aumentan sus responsa-

bilidades y sus actividades, no cabe duda de que reaccionarán a ese nuevo desafío con su energía, su creatividad y su compromiso habituales.

La forma en que siguen aumentando las organizaciones populares y las ONG constituye una clara demostración de cómo la gente de todo el mundo exige una mayor participación en la sociedad civil.

Es probable que esas exigencias vayan reforzándose en los próximos años. Una vez puesto en marcha un movimiento democrático resulta difícil detenerlo: desarrolla un ritmo y un impulso propios. Las personas que saben más, ganan más dinero y pueden hacer más elevarán sus voces cada vez más alto para exigir una mayor participación en todos los procesos que afectan a sus vidas. Y exigirán que los gobiernos, los mercados y todas las instituciones de la sociedad civil respondan a sus verdaderas necesidades.

Los regímenes autoritarios podrán seguir sofocando y reprimiendo esos movimientos. Y es posible que nuevas formas de intolerancia como el fundamentalismo se hagan repentinamente con el poder. Pero la historia no está de su parte. La tendencia constante hacia el reparto del poder, la información y las ideas no se puede invertir.

Si los Estados aspiran a sobrevivir tendrán que establecer nuevas relaciones con sus pueblos. Los gobiernos que han logrado responder con sensibilidad y flexibilidad han logrado hasta ahora mantener intactos sus países. Otros no lo han hecho y sus Estados se han visto sometidos a una presión cada vez mayor.

Una mayor participación del pueblo ya no es una vaga ideología basada en las teorías de unos cuantos idealistas que toman sus deseos por realidades. Se ha convertido en un imperativo: una condición para la supervivencia.

Clay
Julio / 93

Una mayor participación del pueblo se ha convertido en un imperativo: una condición para la supervivencia

Notas técnicas

1. El índice de desarrollo humano

Construcción del índice de desarrollo humano (IDH)

El IDH comprende tres componentes esenciales: longevidad, conocimientos e ingreso, que se combinan para llegar a un índice promedio de privación (véase una descripción técnica completa en *Desarrollo Humano: Informe 1991*, nota técnica 1, págs. 203 y 204). La longevidad se mide según la esperanza de vida al nacer como indicador único no ajustado. Los conocimientos se miden conforme a dos variables stocks relacionadas con educación: el alfabetismo de adultos y el promedio de años de escolarización. La medición del logro educativo se ajusta atribuyendo una ponderación de dos tercios al alfabetismo y de un tercio a la mediana de años de escolarización.

$E = a_1$ ALFABETISMO + a_2 AÑOS DE ESCOLARIZACIÓN

$$a_1 = \frac{2}{3} \quad \text{y} \quad a_2 = \frac{1}{3}$$

En lo que respecta al ingreso, el IDH se basa en la premisa de rendimientos decrecientes del ingreso destinado al desarrollo, mediante una fórmula explícita respecto del rendimiento decreciente. Una fórmula muy conocida y utilizada con frecuencia es la de Atkinson respecto de la utilidad del ingreso:

$$W(y) = \frac{1}{1-\epsilon} \times y^{1-\epsilon}$$

donde $W(y)$ es la utilidad o el bienestar obtenidos con el ingreso y el parámetro indica en qué medida el rendimiento es decreciente. Es la elasticidad de la utilidad marginal del ingreso con respecto al ingreso. Si $\epsilon=0$ no hay rendimientos decrecientes. A medida que ϵ se acerca a 1, la ecuación se convierte en:

$$W(y) = \log y$$

El valor de ϵ aumenta lentamente en el IDH al incrementarse el ingreso. Para este fin, el recorrido total de ingresos se divide en múltiplos del umbral de pobreza y^* . Así, casi todos los países se encuentran entre 0 e y^* , otros entre y^* y $2y^*$, un número inferior incluso entre $2y^*$ y $3y^*$ y así sucesivamente. Respecto de todos los países en los cuales $y < y^*$, es decir, los países pobres, ϵ se considera igual a 0. En este caso no hay rendimientos decrecientes. Para ingresos entre y^* y $2y^*$, ϵ se considera igual a 1/2. Respecto de los ingresos entre $2y^*$

y $3y^*$, ϵ se fija en 2/3. En general, si $ay^* \leq y \leq (a+1)y^*$, entonces $\epsilon = a/(a+1)$. De ahí

$W(y) = y$ respecto de $0 < y \leq y^* =$

$= y^* + 2(y - y^*)^{\frac{1}{2}}$ respecto de $y^* \leq y \leq 2y^* =$

$= y + 2(y^*)^{\frac{1}{2}} + 3(y - 2y^*)^{\frac{1}{3}}$ respecto de $2y^* \leq y \leq 3y^*$

De modo que cuanto mayor sea el ingreso en relación con el umbral de pobreza, más afectarán los rendimientos decrecientes a la contribución del ingreso al desarrollo humano. Así, el ingreso por encima del umbral de pobreza tiene un efecto marginal, pero que no será reflejado plenamente. Sin embargo, ese efecto marginal es suficiente para diferenciar claramente a los países industrializados. Ese método no supone que $\epsilon = 1$, sino que permite que varíe entre 0 y 1.

Por ejemplo, Singapur tiene un PIB real per cápita de 15.880 dólares. Con el umbral de pobreza fijado en 4.829 dólares, existen cuatro términos en la ecuación para determinar el bienestar de Singapur:

$$\begin{aligned} W(y) &= y^* + 2(y^*)^{\frac{1}{2}} + 3(y^*)^{\frac{1}{3}} + 4(y - 3y^*)^{\frac{1}{4}} + \\ &+ 4.829 = 2(4.829)^{\frac{1}{2}} + \\ &+ 3(4.829)^{\frac{1}{3}} + \\ &+ 4(15.880 - 14.487)^{\frac{1}{4}} = \\ &= 4.829 + 139 + 51 + 24 = \$5.043 \end{aligned}$$

Para calcular el IDH de Singapur utilizando las variables perfeccionadas y los métodos aquí descritos, se sigue el siguiente procedimiento, aplicando los valores extremos que puede alcanzar un país:

Esperanza de vida máxima	=	78,6
Esperanza de vida mínima	=	42,0
Logro educativo máximo	=	3,00
Logro educativo mínimo	=	0,00
Máximo PIB per cápita real ajustado	=	5.075
Mínimo PIB real per cápita ajustado	=	367

Esperanza de vida en Singapur	=	74,0
Logro educativo en Singapur	=	2,04
PIB per cápita ajustado en Singapur	=	5.043

Privación de esperanza de vida en Singapur	=	(78,6 - 74,0)/(78,6 - 42,0)	=	0,126
Privación de logro educativo en Singapur	=	(3,00 - 2,04)/(3,00 - 0,00)	=	0,320

Privación de PIB en Singapur
 $= (5.075 - 5.043)/(5.075 - 367) = 0,007$
 Promedio de privación en Singapur
 $= (0,126 + 0,320 + 0,007)/3 = 0,151$
 Índice de desarrollo humano (IDH) en Singapur
 $= 1 - 0,151 = 0,849$

Método para lograr que el IDH sea sensible a las disparidades entre sexos

Disponemos de datos comparables respecto de 33 países acerca de las relaciones entre mujeres y hombres respecto de los salarios y de la participación en la fuerza de trabajo (Cuadro 1.1. de las Notas técnicas). Esos datos revelan una estructura de discriminación muy marcada. La relación salarial entre hombres y mujeres en esos 33 países oscila entre un mínimo del 51% (Japón) y un máximo del 89% (Suecia). Por otra parte, en lo que respecta a la participación en la fuerza de trabajo, la proporción más baja de mujeres a hombres es del 40% (Costa Rica) y la más alta del 92% (Suecia). Si se multiplican esas dos proporciones se obtiene la relación de ingresos salariales entre hombres y mujeres.

Esa relación de ingresos salariales combina dos correlaciones identificables de discriminación por sexo. El salario masculino es más elevado que el femenino, y la disparidad entre los coeficientes de participación en la fuerza de trabajo es todavía mayor. Cuando esa situación se refleja en niveles absolutos de ingresos, comprobamos las profundas consecuencias que produce. A ese fin, hay que partir de una hipótesis básica que está claramente sesgada por motivos de sexo: que la relación de ingresos no salariales e ingresos salariales es la misma entre los hombres y las mujeres. Por lo tanto, esa relación subestima el nivel de desigualdad existente.

En términos de PIB real per cápita ajustado, los ingresos femeninos como porcentaje de los masculinos oscilan entre un mínimo del 26% (Costa Rica) y un máximo del 82% (Suecia). Pero de los 33 países acerca de los cuales disponemos de datos comparables, sólo nueve tienen una relación del 60% o más, mientras que diez están por debajo del 40%. O sea, que incluso en una estadística que subestima la desigualdad, las diferencias son palmarias.

El IDH femenino mejora gracias a la relación casi igual o superior de esperanza de vida, pero pierde terreno debido a la desigualdad en cuanto al acceso a la educación, en particular en los países en desarrollo. En la educación, los países desarrollados revelan muy poca diferencia por motivos de sexo, aunque el valor respecto del logro femenino, como proporción del masculino, nunca supera el 104%, y en siete países baja por debajo del 96%. En los países más pobres las diferencias son considerables.

El IDH global respecto de hombres y mujeres calculado por separado refleja esa pauta. Gran parte de los datos -22 de los 33 países- corresponden a países industrializados, de forma que el cuadro 1.1 de las Notas técnicas no capta en todo su alcance la disparidad por sexo.

¿Cómo debe reflejarse esa disparidad en el IDH

global respecto de un país cualquiera? Un método sencillo consiste en multiplicar el IDH global del país elegido por la relación entre el IDH femenino y el masculino.

Ajuste del IDH según la distribución del ingreso

El IDH es un promedio nacional, igual que lo es el ingreso real per cápita, que es uno de sus componentes. En consecuencia, es necesario que el IDH sea sensible a la distribución del ingreso. El IDH presenta la ventaja de que dos de sus tres variables básicas (la esperanza de vida y los logros educativos) usualmente se distribuyen con mucha menor desigualdad que el ingreso, que es la tercera variable. Un rico no puede vivir mil veces más tiempo que un pobre, aunque sea esa la relación entre sus ingresos. Las diferencias entre países en cuanto a esperanza de vida varían de 42 a 79, o sea, menos de 2 a 1. Análogamente, la proporción de adultos alfabetizados oscila entre el 18 y el 99%, o sea, tiene un recorrido de menos de 6 a 1. La mediana de los años de escolarización muestra una variación de

CUADRO 1.1 DE LAS NOTAS TÉCNICAS
IDH ajustado por disparidad entre los sexos

País	Mujeres en % de hombres			PIB real ajustado	Promedio de disparidad por sexo para los tres componentes del IDH (%)	IDH ajustado por disparidad por sexo	Porcentaje de diferencia entre el IDH y el IDH ajustado por disparidad por sexo	Diferencia de ordenación entre el IDH y el IDH ajustado por disparidad por sexo ^b
	Valor del IDH	Esperanza de vida ^a	Logro educativo					
Suecia	0,977	101,1	100,0	81,9	94,3	0,921	-5,7	4
Noruega	0,978	102,1	98,3	69,5	90,0	0,881	-10,0	1
Francia	0,971	104,2	101,7	61,0	88,9	0,864	-11,1	5
Dinamarca	0,955	101,2	98,4	70,6	90,1	0,860	-9,9	8
Finlandia	0,954	103,8	97,9	68,3	90,0	0,859	-10,0	8
Australia	0,972	102,3	98,5	62,3	87,7	0,852	-12,3	1
Nueva Zelanda	0,947	101,5	103,9	61,7	89,0	0,844	-11,0	9
Países Bajos	0,970	102,1	103,8	49,7	85,2	0,826	-14,8	1
Estados Unidos	0,976	103,0	101,6	48,7	84,4	0,824	-15,6	-3
Reino Unido	0,964	101,0	101,8	51,6	84,8	0,818	-15,2	0
Canadá	0,982	102,5	96,7	50,1	83,1	0,816	-16,9	-9
Bélgica	0,952	102,3	100,0	52,5	84,9	0,808	-15,1	3
Austria	0,952	103,1	89,7	53,6	82,1	0,782	-17,9	1
Suiza	0,978	102,1	93,0	40,7	78,6	0,768	-21,4	-10
Alemania	0,957	102,1	90,4	48,4	80,3	0,768	-19,7	-4
Italia	0,924	102,2	98,6	47,3	82,7	0,764	-17,3	3
Japón	0,983	100,8	98,1	33,9	77,6	0,763	-22,4	-16
Checoslovaquia	0,892	103,8	88,4	61,4	84,5	0,754	-15,5	4
Irlanda	0,925	100,9	102,3	30,4	77,9	0,720	-22,1	-1
Luxemburgo	0,943	102,5	95,1	29,2	75,6	0,713	-24,4	-3
Grecia	0,902	102,7	89,0	38,2	76,6	0,691	-23,4	0
Portugal	0,853	102,7	75,8	57,7	78,7	0,672	-21,3	3
Chipre	0,890	100,1	85,5	35,5	73,7	0,656	-26,3	0
Costa Rica	0,852	99,8	96,6	26,3	74,2	0,632	-25,8	2
Hong Kong	0,913	100,6	62,8	39,8	67,7	0,618	-32,3	-5
Singapur	0,849	101,1	66,1	39,5	68,9	0,585	-31,1	1
Corea, Rep. de	0,872	102,4	60,9	27,5	63,6	0,555	-36,4	-3
Paraguay	0,641	100,0	88,1	67,4	85,2	0,546	-14,8	1
Sri Lanka	0,663	99,6	79,7	46,5	75,3	0,499	-24,7	-1
Filipinas	0,603	99,5	89,3	35,4	74,7	0,451	-25,3	0
Swazilandia	0,458	100,7	81,8	43,2	75,2	0,344	-24,8	0
Myanmar	0,390	99,3	71,8	57,7	76,3	0,297	-23,7	0
Kenya	0,369	100,2	41,8	54,0	65,3	0,241	-34,7	0

a. Ajustada teniendo en cuenta la ventaja que por razones biológicas presentan las mujeres en cuanto a esperanza de vida.

b. Una cifra positiva indica que el IDH ajustado por disparidad entre los sexos es más elevado que el del IDH sin ajustarlo. Una cifra negativa significa lo contrario.

0,1 a 12,3, es decir una relación más elevada que la de la esperanza de vida.

Aparte del ingreso per cápita que no tiene tope, todas las variables utilizadas en el IDH no pueden pasar de un límite máximo obvio. En cuanto al PNB per cápita, el recorrido entre países es de 80 dólares a 32.250 dólares, o sea de 403 a 1. En cuanto al PIB real per cá-

pita, varía de 367 dólares (PPA) a 21.449 dólares (PPA), o sea, de 58 a 1. Esas desigualdades con respecto a los ingresos se reproducen de forma igualmente diferenciada dentro de los países.

Se podría ajustar la clasificación de los países según su ingreso per cápita multiplicando éste por un factor que mida la desigualdad de distribución (1 menos el coeficiente Gini). Hay 41 países que disponen de datos sobre la relación entre la proporción del ingreso que percibe el 20% más rico y el 20% más pobre. De esos países, 17 también tienen datos sobre el coeficiente Gini, y se ha observado que existe una vinculación muy clara entre ambas variables, pues el logaritmo de la relación es un buen elemento de predicción del coeficiente Gini. El resultado de la regresión se ha utilizado para interpolar el coeficiente Gini respecto de otros 11 países, con lo cual se dispone de 52 países (Cuadro 1.2 de las Notas técnicas).

El ingreso ajustado se multiplicó por $(1-G)$, donde G es el coeficiente Gini para modificar todavía más el ingreso. Como se siguió este procedimiento respecto del ingreso ajustado, $W(y)$, en lugar de hacerlo con el ingreso efectivo, el efecto de los rendimientos decrecientes pudo incorporarse antes de que el ajuste por distribución introdujera otras modificaciones en el ingreso. Ese ingreso modificado $W(y)[1-G]$ se utilizó después como tercera variable, además de la esperanza de vida y el logro educativo a fin de calcular un IDH ajustado por la distribución del ingreso.

Medición del progreso en cuanto a desarrollo humano a lo largo del tiempo

El índice de desarrollo humano ordena a los países relacionándolos entre sí en un período determinado. Los valores máximo y mínimo que definen la distancia por recorrer respecto de cada variable son los específicos de ese año. A lo largo del tiempo se modifican los valores logrados efectivamente de esperanza de vida, alfabetismo e ingreso y lo mismo ocurre con los valores máximo y mínimo de esas variables para todos los países.

Es posible por consiguiente que las mejoras logradas por un país a lo largo del tiempo en los componentes de desarrollo humano se reflejen como una disminución de su valor de IDH, si entre tanto ha empeorado su posición relativa. Si se quiere combinar una medición del progreso a lo largo del tiempo con las comparaciones entre países en un momento determinado, hay que modificar el IDH.

La forma de afrontar ese problema, sin modificar la lógica del IDH, consiste en que no se defina el mínimo y el máximo respecto de cada momento determinado, sino a lo largo de un cierto período de tiempo, utilizando para ello unos valores extremos fijos. Así, si medimos los progresos realizados entre 1970 y 1990, el mínimo sería el mínimo de todos los valores de, por ejemplo, la esperanza de vida respecto de todos los países a lo largo de los 20 años. Lo mismo cabe decir respecto del máximo. Así, la variación que se ha de recorrer es la máxima posible para el período de 20 años.

Con esta adaptación, el índice de desarrollo hu-

CUADRO 1.2 DE LAS NOTAS TÉCNICAS
IDH ajustado según la distribución del ingreso

País	Valor del IDH	Valor del IDH ajustado por la distribución del ingreso	Diferencia porcentual entre el IDH y el IDH ajustado según la distribución del ingreso	Diferencia entre los puestos ocupados en el IDH y en el IDH ajustado según la distribución del ingreso ^a
Japón	0,983	0,981	-0,20	0
Países Bajos	0,970	0,966	-0,41	7
Suiza	0,978	0,958	-2,05	1
Suecia	0,977	0,958	-1,95	1
Noruega	0,978	0,956	-2,25	-2
Canadá	0,982	0,947	-3,56	-4
Bélgica	0,952	0,946	-0,63	6
Reino Unido	0,964	0,945	-1,98	1
Estados Unidos	0,976	0,943	-3,38	-3
Francia	0,971	0,938	-3,41	-2
Australia	0,972	0,934	-3,91	-4
Finlandia	0,954	0,932	-2,31	0
Dinamarca	0,955	0,925	-3,15	-2
Israel	0,938	0,912	-2,77	1
Nueva Zelanda	0,947	0,909	-4,01	-1
Irlanda	0,925	0,908	-1,85	0
España	0,923	0,898	-2,71	1
Italia	0,924	0,892	-3,47	-1
Corea, Rep. de	0,872	0,885	1,49	2
Hungría	0,887	0,873	-1,68	0
Hong Kong	0,913	0,871	-4,60	-2
Singapur	0,849	0,836	-1,53	3
Costa Rica	0,852	0,829	-2,61	1
Chile	0,864	0,818	-5,33	-2
Portugal	0,853	0,802	-6,00	-2
Argentina	0,832	0,791	-4,92	0
Venezuela	0,824	0,771	-6,43	0
Mauricio	0,794	0,745	-6,18	1
México	0,805	0,737	-8,46	-1
Colombia	0,770	0,734	-4,75	1
Malasia	0,790	0,732	-7,35	-1
Tailandia	0,715	0,672	-5,99	4
Panamá	0,738	0,654	-11,35	-1
Turquía	0,717	0,650	-9,39	1
Rep. Arabe Siria	0,694	0,644	-7,22	2
Jamaica	0,736	0,643	-12,60	-3
Sri Lanka	0,663	0,634	-4,30	1
Brasil	0,730	0,627	-14,07	-4
Túnez	0,600	0,583	-2,75	1
Filipinas	0,603	0,575	-4,67	-1
Irán, Rep. Islámica del	0,557	0,519	-6,76	0
Indonesia	0,515	0,519	0,81	0
El Salvador	0,503	0,488	-3,01	0
Honduras	0,472	0,419	-11,21	0
Egipto	0,389	0,377	-3,12	0
Kenya	0,369	0,344	-6,83	0
Pakistán	0,311	0,303	-2,61	1
Zambia	0,314	0,291	-7,30	-1
India	0,390	0,289	-6,40	0
Côte d'Ivoire	0,286	0,246	-13,84	0
Bangladesh	0,189	0,172	-9,19	0
Nepal	0,170	0,138	-19,05	0

a. Una cifra positiva indica que el puesto ocupado en el IDH ajustado según la distribución del ingreso es superior al correspondiente en el IDH sin ajustar y una cifra negativa indica lo contrario.

mano es comparable a lo largo del tiempo y entre países. La diferencia en el valor del índice de desarrollo humano a lo largo del tiempo sería así una suma ponderada de las tasas de crecimiento de las tres variables. Las ponderaciones resultan de relacionar el valor inicial de una variable con su recorrido.

Lo anterior se puede expresar de forma algebraica, siendo X_1 la esperanza de vida, X_2 el alfabetismo, X_3 el ingreso y la contribución de cada variable al IDH Z_{jt} , donde:

$$Z_{jt} = \frac{[X_{jt} - \min X_{jt}]}{[\max X_{jt} - \min X_{jt}]}$$

En la fórmula, j es el país y t , el período de tiempo. Obsérvese que el denominador se mantiene invariable a lo largo de todos los períodos de tiempo y respecto de todos los países.

$$IDHM_{jt} = \frac{1}{3} \sum Z_{jt}$$

$IDHM$ representa el IDH modificado, dado que tenemos una nueva definición del máximo y del mí-

nimo. Los países se ordenan por el tamaño de la diferencia entre los valores de 1970 y los de 1990 del $IDHM$. Esas diferencias oscilan entre 0,302 respecto de Arabia Saudita y -0,089 respecto de Rumania. Sin embargo, Rumania es un país donde el IDH en 1970 ya era muy alto (0,798), y la falta de cambio no refleja necesariamente un deterioro notable en valores absolutos (Cuadro 1.3 de las Notas técnicas).

Desagregación del IDH en el interior de un país

Dentro de cada país existen diferencias muy apreciables: entre grupos étnicos, entre subregiones y entre zonas urbanas y rurales, así como entre los sexos. Por desgracia, no se dispone de suficientes datos a mano para exponer esas desagregaciones respecto de la mayor parte de los países. En el capítulo 1 se mencionan dichas diferencias, respecto de cinco países, uno industrial (los Estados Unidos) y otro de cada una de las regiones en desarrollo (México, la India, Turquía y Swazilandia). Esos países han sido seleccionados como ejemplos, porque disponen de datos desagregados fiables, y dice mucho a su favor que se puedan realizar esos análisis relativos a la distribución interna del desarrollo humano. Disparidades similares se presentan

CUADRO 1.3 DE LAS NOTAS TÉCNICAS
Evolución del IDH a lo largo del tiempo

Pais	HDI 1970	HDI 1990	Diferencia 1970-90	Pais	HDI 1970	HDI 1990	Diferencia 1970-90	Pais	HDI 1970	HDI 1990	Diferencia 1970-90
Arabia Saudita	0,386	0,688	0,302	Noruega	0,870	0,978	0,108	Nepal	0,126	0,170	0,044
Corea, Rep. de	0,589	0,872	0,283	Bélgica	0,846	0,952	0,106	Bulgaria	0,815	0,854	0,039
Mauricio	0,525	0,794	0,269	Ecuador	0,542	0,646	0,104	Panamá	0,703	0,738	0,035
Túnez	0,335	0,600	0,265	Suecia	0,873	0,977	0,104	Madagascar	0,292	0,327	0,035
Rep. Arabe Siria	0,432	0,694	0,262	Países Bajos	0,866	0,970	0,104	Paraguay	0,607	0,641	0,034
Malasia	0,538	0,790	0,252	Egipto	0,286	0,389	0,103	Zimbabwe	0,365	0,398	0,033
Botswana	0,319	0,552	0,233	Luxemburgo	0,841	0,943	0,102	Burundi	0,135	0,167	0,032
Turquía	0,492	0,717	0,225	España	0,821	0,923	0,102	Zaire	0,232	0,262	0,030
Indonesia	0,316	0,515	0,199	Iraq	0,489	0,589	0,100	Mali	0,054	0,082	0,028
Tailandia	0,535	0,715	0,180	Nueva Zelanda	0,848	0,947	0,099	Liberia	0,194	0,222	0,028
Argelia	0,358	0,528	0,170	Congo	0,278	0,372	0,094	Somalia	0,061	0,087	0,026
Marruecos	0,268	0,433	0,165	Italia	0,830	0,924	0,094	Nigeria	0,054	0,080	0,026
Brasil	0,569	0,730	0,161	Trinidad y Tabago	0,784	0,877	0,093	Rep. Centroafricana	0,138	0,159	0,021
Jordania	0,428	0,582	0,154	Islandia	0,867	0,960	0,093	El Salvador	0,483	0,503	0,020
Colombia	0,617	0,770	0,153	Irán, Rep. Islámica del	0,464	0,557	0,093	Malawi	0,149	0,168	0,019
Hong Kong	0,762	0,913	0,151	Costa Rica	0,759	0,852	0,093	Bolivia	0,383	0,398	0,015
Portugal	0,710	0,853	0,143	Dinamarca	0,864	0,955	0,091	Bangladesh	0,174	0,189	0,015
Rep. Arabe del Yemen	0,093	0,233	0,140	Sri Lanka	0,574	0,663	0,089	Myanmar	0,384	0,390	0,006
Gabón	0,370	0,503	0,133	Honduras	0,385	0,472	0,087	Chad	0,083	0,088	0,005
Israel	0,806	0,938	0,132	Irlanda	0,840	0,925	0,085	Sierra Leona	0,060	0,065	0,005
México	0,675	0,805	0,130	Pakistán	0,226	0,311	0,085	Polonia	0,829	0,831	0,002
Japón	0,853	0,983	0,130	Camerún	0,228	0,310	0,082	Burkina Faso	0,073	0,074	0,001
Chile	0,736	0,864	0,128	Uruguay	0,799	0,881	0,082	Rwanda	0,185	0,186	0,001
Estados Unidos	0,848	0,976	0,128	Haití	0,200	0,275	0,075	Perú	0,595	0,592	-0,003
Australia	0,849	0,972	0,123	Côte d'Ivoire	0,212	0,286	0,074	Sudán	0,155	0,152	-0,003
Canadá	0,860	0,892	0,122	Rep. Dominicana	0,513	0,586	0,073	Angola	0,147	0,143	-0,004
Singapur	0,730	0,849	0,119	Guatemala	0,416	0,489	0,073	Benin	0,117	0,113	-0,004
Francia	0,854	0,971	0,117	Ghana	0,246	0,311	0,065	Zambia	0,320	0,314	-0,006
Kenya	0,253	0,369	0,116	Filipinas	0,542	0,603	0,061	Afganistán	0,083	0,066	-0,017
Finlandia	0,838	0,954	0,116	Senegal	0,124	0,182	0,058	Papua Nueva Guinea	0,342	0,318	-0,024
Suiza	0,863	0,978	0,115	Hungría	0,830	0,887	0,057	Guinea	0,074	0,045	-0,029
Austria	0,838	0,952	0,114	Nigeria	0,189	0,246	0,057	Uganda	0,241	0,194	-0,047
Reino Unido	0,850	0,964	0,114	Checoslovaquia	0,836	0,892	0,056	Nicaragua	0,549	0,500	-0,049
Lesotho	0,317	0,431	0,114	India	0,258	0,309	0,051	Mozambique	0,205	0,154	-0,051
Venezuela	0,714	0,824	0,110	Argentina	0,784	0,832	0,048	Jamaica	0,797	0,736	-0,061
Grecia	0,793	0,902	0,109	Togo	0,170	0,218	0,048	Rumania	0,798	0,709	-0,089

en mayor o menor grado en otros países respecto de los cuales no se dispone de datos desagregados fiables.

Se desagregan los IDH utilizando los datos de sus componentes relativos a cada uno de los grupos en los que se desagrega el IDH y se trata cada grupo como si fuera un país separado. La metodología es exactamente la misma que se utiliza para los IDH nacionales. También se calcula el IDH de un país empleando los mismos componentes de datos que para los IDH subnacionales y la cifra correspondiente al país se ajusta

con objeto de que sea igual a la correspondiente al IDH nacional que figura en el cuadro 1.1 de las Notas técnicas. Todos los cálculos del IDH de grupos se ajustan entonces proporcionalmente de manera que los IDH desagregados resultan después comparables a los nacionales del presente *Informe sobre Desarrollo Humano*. Así resulta posible decir qué ordenación tendrían grupos desagregados de un país determinado entre los demás países en el IDH que figura en el cuadro 1.1 de las Notas técnicas.

2. Índice del desarrollo humano: Panorámica de reseñas recientes

La primera vez que se publicó el índice de desarrollo humano (IDH) fue en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Inmediatamente despertó mucho interés en los medios de comunicación, tanto impresos como visuales. También fue objeto de estudios académicos. Aunque el proceso de reseñas críticas ha sido lento, ya existe suficiente material para que podamos examinar esos comentarios y evaluar su utilidad para el futuro. Ese es el objetivo de la presente Nota.

Antes incluso de que empezaran a aparecer esas reseñas ya se había iniciado el proceso de revisar y perfeccionar el IDH, y el Informe de 1991 contenía un estudio de las mejoras introducidas. En la segunda versión del IDH se dejó margen, pues, para algunas de las críticas, a veces incluso antes de que aparecieran las reseñas sobre el Informe de 1990. Sin embargo, la tarea de atender las críticas e incorporarlas sigue siendo igual de necesaria que siempre. Debe entenderse el IDH como algo en evolución y en constante mejora, y no como un texto escrito para la eternidad y en esta tarea deberían en lo posible participar activamente todos los usuarios del IDH.

El IDH es un promedio no ponderado de las distancias relativas medidas respecto de la longevidad, la educación y los recursos. Las variables que mejor miden esas dimensiones son la esperanza de vida, el alfabetismo y (desde el Informe de 1991) la mediana de años de escolarización, así como una medición modificada del ingreso per cápita con la que se pretende medir la "utilidad" o la capacidad de generar bienestar del ingreso. La distancia se mide como la diferencia entre el valor efectivo de la variable en un país (o en una región o un subgrupo, por ejemplo, la mujer) y un valor mínimo, dividido por el recorrido de la variable, es decir, la diferencia entre el máximo y el mínimo.

La presente panorámica constituye una respuesta a los múltiples comentarios hechos acerca del IDH en los tres últimos años. La panorámica se basa en gran medida en un análisis especial preparado por Sudhir Anand y Amartya K. Sen (1992) para la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano que se publicará por separado como "Ocasional Paper" del PNUD, así como en importantes contribuciones aportadas por Meghnad Desai.

Debe quedar claro desde un principio que el concepto de desarrollo humano es más amplio que la medida del desarrollo humano. Así, aunque el IDH es una medida en constante evolución, jamás podrá captar cabalmente el desarrollo humano.

¿Qué es lo que mide el IDH?

Una pregunta que se plantea inmediatamente es la siguiente: ¿qué es lo que mide el IDH? ¿Se trata de una medida normativa de unas condiciones de vida deseables o del nivel de vida? ¿Mide la calidad de la vida o, como dijo el diario británico *Daily Mail* en su editorial sobre el Informe de 1992, se trata de un índice de felicidad?

Es necesario establecer una distinción entre la base conceptual del IDH y su medición. Como respecto de cada dimensión —longevidad, logro educativo, acceso a recursos— se calcula una distancia relativa con un valor que varía entre 0 y 1, parecería que el IDH representa una medida normativa. Si fuera así, un valor global de 1 significaría que se habría alcanzado el techo, o dicho de otra manera, el éxtasis.

Pero si el desarrollo humano es un proceso que consiste en la ampliación de las opciones, no puede haber un tope ni un punto de éxtasis. Lo mejor es considerar al índice como una medida de la capacidad de la gente para lograr vidas largas y sanas, comunicarse y participar en las actividades de la comunidad y contar con recursos suficientes para conseguir un nivel de vida razonable. Se trata de una medida *mínima*. Para un país que haya alcanzado un alto valor de IDH, la cuestión que se plantea a continuación se refiere a las otras dimensiones en las que se desarrolla su población.

Así, resulta agradable pertenecer a un país o a un grupo que goza de una alta esperanza de vida, o que está alfabetizado y ha asistido a la escuela durante una serie de años, pero estos elementos no constituyen el *summum* del desarrollo humano. Lo mismo cabe decir respecto del ingreso. El ingreso es un medio de vivir mejor, y un ingreso más alto indica que existen menos condicionantes materiales que si se tiene un ingreso más bajo. El ingreso indica las posibilidades que se ofrecen a una persona, pero no el uso que la persona hace de esas posibilidades: "son las vidas que llevan [los seres humanos] lo que tiene una importancia in-

trínseca, y no los bienes ni los ingresos que poseen" (Anand y Sen 1992).

El *Informe sobre Desarrollo Humano* aclaró este aspecto en su definición original del desarrollo humano:

El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles.

Así, el desarrollo humano va más allá de las opciones esenciales que capta el IDH. Como se ha señalado anteriormente, el concepto de desarrollo humano es más amplio que el expresado por la medida contenida en el índice.

En gran parte de las críticas y los comentarios relativos al índice se ha pasado por alto esa distinción crucial. Así, el IDH se ha comparado a menudo con el concepto neoclásico de la utilidad del consumo. En la teoría económica corriente del bienestar, la noción temporal de la utilidad de consumo respecto de cada consumidor es la medida del bienestar de éste (Ferroni y Kanbur 1991). Con arreglo a algunas hipótesis simplificadoras, dicha utilidad se puede reducir a esperanza de vida multiplicada por el logaritmo del ingreso. Como de esta manera se capta por lo menos dos de las tres dimensiones, resulta superficialmente parecido al IDH. Pero la teoría neoclásica sólo tiene sentido si se cumplen las hipótesis de que cada persona conoce al nacer el nivel (constante) de ingresos que obtendrá a lo largo de su vida y que, lejos de representar la opción mínima e indispensable, la medida del bienestar capta la totalidad de la satisfacción humana. El ingreso (o el consumo) es un ingrediente esencial del desarrollo humano, pero no es el fin único, ni siquiera una medida principal de ese proceso.

También se ha comparado al desarrollo humano y al IDH con otras mediciones. Una de las principales se basa en el método de las necesidades básicas propuesto por la OIT para medir la idoneidad de un proceso de desarrollo (OIT 1976, citado por Pyatt 1991b y Smith 1992). Esas necesidades básicas son salud, educación, alimentación, suministro de agua, saneamiento y vivienda (Hicks y Streeten 1979). De nuevo este concepto se traslapa con el IDH. El IDH se distancia de un enfoque basado en productos materiales, aunque al mismo tiempo construye una escala. Es más, el desarrollo humano va más allá de las necesidades básicas, como aclaró el Informe de 1990 al decir que el método de las necesidades básicas "se centra en el suministro de bienes y servicios en lugar de hacerlo en el aspecto de las oportunidades del ser humano".

En las múltiples publicaciones sobre indicadores sociales del desarrollo se han intentado enfoques parecidos a fin de captar el concepto del desarrollo. Tres

enfoques que se comparan a menudo son los siguientes: 1) el empleo de una medida monetaria (el ingreso); 2) indicadores sociales objetivos y 3) indicadores sociales subjetivos (Baster 1985 y Smith 1992). El IDH y los dos primeros de los tres enfoques se traslapan. Un problema que ha existido siempre con el método de los indicadores sociales objetivos ha sido el de su ponderación. Eso mismo ha solido ocurrir en los debates acerca del IDH.

Las preguntas que se plantean son las siguientes:

1. ¿Por qué sólo se emplean tres dimensiones? ¿Son demasiadas o demasiado pocas?
2. ¿Son suficientes las variables (indicadores) elegidas para medir las dimensiones? Y respecto de cada dimensión, ¿son las variables conexas demasiadas o demasiado pocas?
3. ¿Están las medidas sometidas a errores de medición y, en tal caso, invalidan esos errores los resultados? Otra pregunta que surge de ésta es hasta qué punto están actualizados los datos empleados para construir el índice.
4. ¿Se justifica la elección del mínimo o del máximo o es arbitraria? En todo caso, ¿qué solidez ofrece la medida de otros valores posibles máximos y mínimos?
5. ¿Por qué se fijan ponderaciones similares? ¿Hasta qué punto es sensible la medida a otros métodos de ponderación?

La elección de las dimensiones

Las tres dimensiones del IDH guardan relación con una o muchas de las capacidades que se prevé han de captar. Así, la *longevidad* capta la capacidad de disfrutar una vida prolongada y saludable. El *logro educacional* capta la capacidad de adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad. El *acceso a los recursos* necesarios para tener un nivel de vida razonable capta la capacidad de llevar una vida sana, garantizar la movilidad física y social, comunicarse y participar en la vida de la comunidad, incluido el consumo.

Una omisión importante que a menudo señalan los críticos es la de la libertad. Dasgupta ha criticado el IDH por hacer caso omiso de los derechos humanos: "Como medida del desarrollo humano es muy incompleto; olvida lo que se suele calificar de derechos humanos" (Dasgupta 1990; asimismo Pyatt 1991b).

En el Informe de 1991 se hizo un gran esfuerzo por poner remedio a esa omisión mediante la construcción del índice de libertad humana (ILH) basado en el trabajo de Charles Humana (1986). Pero se adoptó la decisión de mantener el IDH separado del ILH. Como se aducía en el Informe de 1991, además de la falta de datos sobre libertad política, existía otra dificultad:

Una segunda dificultad es la volatilidad política. El índice de desarrollo humano se basa en indicadores relativamente estables que no cambian mucho de un año a otro. Por el contrario, la libertad política puede aparecer o desvanecerse abruptamente. Un golpe militar, por ejemplo, podría causar una baja súbita del índice, aun-

que muchos aspectos de la vida no sufrieran ninguna modificación.

El Informe sobre Desarrollo Humano 1992 siguió considerando la libertad política por separado y haciendo hincapié en una metodología adecuada para construir un índice de libertad política o de resultados obtenidos en cuanto a los derechos humanos. Evidentemente, esa tarea es indispensable, pues resulta incompleta incluso en el momento actual. Sería prematuro apresurarse a incluir unas mediciones insuficientes de la libertad política en un índice de desarrollo. Hace falta seguir trabajando al respecto, y es preferible que lo hagan las personalidades académicas que pueden examinar la cuestión en un clima exento de presiones políticas internacionales.

Otra corriente crítica diferente ha destacado que existen demasiadas dimensiones, que el IDH resulta reiterativo. Pero esa crítica se refiere a las variables utilizadas para medir las dimensiones y las correlaciones empíricas entre ellas. Es lo que se examina a continuación.

Elección de indicadores

En lo que respecta a la dimensión de la longevidad, se ha escogido como variable la esperanza de vida al nacer. Esa medición ha gozado de aceptación general como indicador del desarrollo. Pero se ha sugerido que la mortalidad infantil, la esperanza de vida al cumplir un año o la mortalidad de los menores de cinco años serían otras opciones aconsejables o complementos de la esperanza de vida. Pyatt (1991a) ha aducido que la esperanza de vida se explica por el ingreso y la mortalidad infantil. Si se incluye el ingreso en el IDH, la mortalidad infantil aporta la información complementaria necesaria.

Pero si bien la mortalidad infantil y otras variables relacionadas con la mortalidad a edad temprana constituyen buenos indicadores de la calidad de la salud pública en los países en desarrollo, esas variables no permiten establecer diferencias entre los países industrializados. Si se comparase la variable de la esperanza de vida entre el grupo de países industrializados y el resto, sería menos desigual que la variable de la mortalidad infantil o la mortalidad de menores de cinco años. Como índice *universal*, el IDH necesita variables que discriminen entre los países. Entre los países industrializados como grupo, la mortalidad materna constituye una medición mejor a estos efectos.

Sin embargo, la esperanza de vida al nacer constituye un promedio respecto de todo un grupo (nación, región, grupo étnico), más bien que la propiedad característica de cada persona, como puede ocurrir con el ingreso. En principio, es posible calcular respecto de cada persona de una edad concreta, y según las demás características de esa persona (clase social, región de residencia, raza), una expectativa razonable de la duración de su vida. Se ha propuesto esa variable de posible plazo de vida (PPV) como alternativa a la esperanza de vida (Desai 1989). Aunque el PPV es una desagregación útil, no resulta adecuado para establecer comparaciones entre países. El PPV calculado res-

pecto de poblaciones consideradas en su totalidad es más favorable a los países cuyas poblaciones crecerán a un elevado ritmo y tengan una esperanza de vida moderada que los que cuentan con poblaciones estáticas y una alta esperanza de vida. En cierto sentido, el PPV es una medida comparativa entre países que tiene un sesgo "natalista".

La esperanza de vida al nacer presenta la ventaja adicional de que probablemente su varianza real entre personas dentro de un país sea mucho menor que la del ingreso. Así, como indicador del nivel del desarrollo, el promedio de esperanza de vida de un grupo de personas induce menos al error que el promedio del ingreso. Sin embargo, un problema que se mantiene es el derivado del hecho de que la esperanza de vida constituye una medida cuantitativa. La calidad de la vida es una cuestión que merece más atención de la que ha recibido hasta el momento.

En cuanto a la dimensión del logro educacional, existen dos indicadores: la tasa de alfabetismo de adultos y la mediana de años de escolarización de las personas de más de 25 años de edad. Como ya se ha indicado *supra*, el Informe de 1990 utilizó sólo la tasa de alfabetismo de adultos, pero esa variable no discriminaba entre los países industrializados, los cuales además a menudo no comunican esa estadística a la UNESCO. Por ese motivo se añadió la mediana de años de escolarización al alfabetismo de los adultos.

Esta opción ha sido el objeto de dos tipos de críticas. En primer lugar se ha aducido que el alfabetismo resulta difícil de medir y que el esfuerzo necesario para lograrlo varía mucho según los idiomas. Así, una persona china o japonesa necesita un esfuerzo mucho mayor para ser alfabetizada que otra cuya escritura no sea ideográfica (Lind 1991). Pero la definición de alfabetismo es específica por países, y cada cultura comprende el esfuerzo que es necesario para ser alfabetizado. La dificultad relativa de lograr el alfabetismo en diferentes culturas sólo importaría si se aplicara una definición universal. En segundo lugar, el alfabetismo funcional suele ser muy inferior al alfabetismo registrado, especialmente en los países industrializados, que a menudo afirman poseer una tasa inverosímil del 99%. Como el alfabetismo ya no se utiliza como el único indicador del grupo educacional, existen algunas formas de corregir esos sesgos, pero es evidente que convendría mucho disponer de una definición más adecuada del alfabetismo. Una vez más, se trata de la calidad de la variable que medimos, que no se puede captar mediante un simple indicador cuantitativo.

Un crítico ha exhortado a que se incorporen en el IDH la formación profesional, la formación en el empleo y los modos no tradicionales de adquirir educación (Nübler 1992a y 1992b). Pero resultaría difícil obtener datos fiables y comparables entre países y algunas de esas variables se refieren más bien a la formación de capital humano —y por consiguiente, a la generación de ingreso— que a las opciones esenciales captadas por el IDH.

Tanto la esperanza de vida como el logro educacional son variables *stocks*: cambian lentamente. Una tendencia crítica afirma que las cifras de matrícula es-

colar o universitaria captarían mejor el avance educativo reciente que las variables utilizadas actualmente. En muchos países en desarrollo una parte considerable de su población en expansión, tiene menos de 18 años, y a menudo la mayoría tiene menos de 25. Las medidas relativas a los adultos o a los mayores de 25 años no pueden captar la corriente de logro educativo que se está obteniendo (Smith 1992). De nuevo, se trata de un argumento proclive a emplear un indicador diferente respecto de las economías en desarrollo que el utilizado respecto de los países industrializados. Este procedimiento tendría sentido si el IDH se siguiera perfeccionando respecto de subgrupos específicos, pero menos plausible respecto de un IDH universal (véase *infra*).

Es la tercera variable —la del ingreso— la que provoca más debates. También es la variable que se ha revisado en los tres Informes. El indicador utilizado es el PIB real per cápita expresado en términos de paridad de poder adquisitivo en dólares (PPA). Así, ya contiene un ajuste respecto de factores como el grado de apertura de una economía, las dimensiones relativas de los sectores que intervienen o no en el comercio y la posible sobrevaloración de los tipos de cambio. En cuanto al ingreso, la diferencia máxima se halla entre el ingreso per cápita como promedio de grupos y el ingreso individual o de los hogares como indicador del acceso a los recursos. El ingreso está distribuido de forma notoriamente desigual, pero sin embargo constituye un indicador que induce al error sobre las diferencias de bienestar entre personas y hogares.

Anand y Sen (1992) han expresado de forma tajante las múltiples reservas relativas al ingreso como medida del bienestar:

El ingreso, los productos ("básicos" u otros) y la riqueza tienen efectivamente una importancia instrumental, pero no constituyen una medida directa del nivel de vida en sí. Por ejemplo, el nivel de ingreso de una persona no revela la expectativa de vida que tiene esa persona, tanto si en la actualidad está sana (o padece una enfermedad), como si está discapacitada y no puede desplazarse sin dificultad, etc. Incluso en lo que toca a los aspectos del nivel de vida en los cuales la importancia instrumental del ingreso privado tiene más probabilidades de ser mayor, como una nutrición suficiente, existe una variación enorme en cuanto a identificar el ingreso con un nivel bienestar determinado. Las tasas de metabolismo de la gente varían, al igual que sus niveles de actividad y las condiciones climáticas en las que vive. Las personas que viven en zonas montañosas necesitan más energía en forma de alimentos y combustibles porque pierden más energía en una temperatura ambiente más fría. Una persona discapacitada con un impedimento físico necesita más ingresos para lograr el mismo grado de movilidad que una persona normal. Lo mismo cabe decir de los ancianos y los enfermos.

Hasta cierto punto, se pueden ajustar los ingresos de los hogares particulares para tener en cuenta las diferencias existentes en determinadas necesidades muy específicas y limitadas. Por ejemplo, un niño necesita menos alimentos para alcanzar el mismo nivel de nutrición que

un adulto. Una familia numerosa necesita más ingresos que una reducida para lograr el mismo nivel de consumo de bienes y servicios, aunque en una proporción que no corresponde exactamente al número de sus miembros, debido a las "economías de escala" de ese consumo. Una familia que viva en una región donde predominan precios altos necesita más ingresos para comprar los mismos alimentos y demás bienes que otra familia que resida en una zona de precios bajos. En lo que respecta a esas diferencias de necesidades, y sólo a esas diferencias, podemos ajustar el ingreso de los hogares para tenerlas en cuenta. Lo hacemos mediante las llamadas "escalas de equivalencia" que corrigen el ingreso de los hogares respecto del tamaño y la composición por edad y sexo de sus miembros. Y utilizamos índices de precios para introducir correcciones relativas a las diferencias de precios regionales y temporales. Pero sencillamente no se puede explicar mediante el ingreso las diferencias individuales en cuanto a morbilidad, mortalidad o discapacidad y parecería que esos aspectos deben ser tratados con prioridad en toda evaluación del nivel de vida. Otros bienes y servicios económicos no privados no se reflejan de forma suficiente en los ingresos de los hogares. Se trata de los bienes normalmente a cargo del sector público: el medio ambiente, la infraestructura (como carreteras), la electricidad, los servicios de transportes y comunicaciones, la protección epidemiológica, etc. Por consiguiente, los ingresos privados no captan ni siquiera algunos de los aspectos instrumentales muy básicos del nivel de vida en los países en desarrollo.

Al incorporar el ingreso en el IDH se sometieron a prueba dos variantes importantes. En primer lugar, en el Informe de 1990 se utilizó el logaritmo del ingreso en lugar del valor efectivo. En segundo lugar, se halló el promedio del nivel de pobreza de 17 países industrializados y se convirtió en dólares reales de PPA. Se tomó el logaritmo de ese ingreso en el umbral de la pobreza como punto de referencia. Si un país tenía un ingreso per cápita superior a ese umbral, no se le atribuyó una ponderación adicional. El primero de esos dos ajustes incorporó el principio de utilidad marginal decreciente, y el segundo se ideó para resaltar la preocupación del Informe sobre el Desarrollo Humano por el alivio de la pobreza.

En general, si bien se admitió que la transformación logarítmica era "analíticamente adecuada", se siguió considerando que era "necesariamente arbitraria". Al combinarla con un "límite" de pobreza, se consideró que así se "atribuye implícitamente un mayor peso al alfabetismo y la longevidad que al ingreso". El tratamiento del ingreso de forma diferente que las otras dos variables también se ha puesto en tela de juicio, arguyéndose que "es verosímil que la utilidad marginal también sea decreciente respecto de los gastos en salud y educación" (Kelley 1991).

Pero el tope de la pobreza por sí solo no introduce una gran diferencia y se puede demostrar que su eliminación tiene escasos efectos en cuanto a la ordenación relativa entre los países ricos. Kelley utilizó un valor muy superior (12.952 dólares, promedio del PIB real per cápita de los países industrializados) al nivel de

pobreza utilizado en el Informe de 1990 (4.861 dólares). Llegó a la conclusión de que "el IDH no parece ser especialmente sensible al nivel elegido del umbral de pobreza, conclusión que es inquietante. Resulta difícil creer que un incremento tan grande del ingreso per cápita... tendría unas repercusiones tan limitadas en la 'ampliación de las oportunidades de la gente'" (Kelley 1991).

A esa conclusión se llegó por otra vía en el Informe de 1991, en el cual se examinaron otros métodos posibles. La transformación crucial consistió en utilizar el logaritmo del ingreso, en lugar del tope de la pobreza. Aunque esa transformación es algo arbitraria, goza de gran respaldo (McGillivray 1991 y McGillivray y White 1992a y 1992b).

En los Informes de 1991 y 1992 se intentó un enfoque diferente. En primer lugar, se abandonó la transformación logarítmica. Se recurrió a una metodología distinta para tener en cuenta la utilidad marginal decreciente. No se descartó en absoluto el ingreso inferior al nivel de la pobreza; se supuso que cada dólar adicional se transmitía íntegramente al ingreso, mejorando el bienestar y ampliando las opciones. Por encima del nivel de la pobreza se introdujo una corrección progresivamente más acentuada con objeto de reducir la utilidad marginal decreciente, utilizando para ello una versión modificada de la fórmula de Atkinson. Así, en cuanto al ingreso per cápita entre el nivel de la pobreza y el doble de ese nivel, se consideró que el parámetro de Atkinson (la elasticidad de la utilidad marginal del ingreso con respecto al ingreso) era de la mitad; en cuanto al ingreso per cápita entre el doble y el triple del nivel de la pobreza se interpretó que la elasticidad era de dos tercios y así sucesivamente.

La transformación logarítmica a lo largo de todo el recorrido del ingreso incorpora una elasticidad de 1. Un tope de pobreza exige una elasticidad infinita. La fórmula utilizada en el Informe de 1991 y desde entonces parte de una elasticidad cero por debajo del nivel de la pobreza, que después va aumentando gradualmente. Se considera, por consiguiente, que la capacidad del ingreso para producir una utilidad marginal decreciente es progresiva.

Esa modificación ha suscitado algunas críticas. Es más complicada que una transformación logarítmica simple porque se trata de una función de elasticidad variable más que de una función de elasticidad constante. Pero su forma funcional genera una anomalía en los puntos límites. Un dólar adicional tiene una utilidad marginal muy superior cuando está justo por encima de un múltiplo del nivel de pobreza que cuando está justo por debajo. Así, cuando se está dos veces por encima del umbral de pobreza un dólar tiene una utilidad marginal de dos. Ese "pico" resulta difícilmente visible en el resultado final, pero constituye una anomalía (Trabold-Nübler 1991).

Lo que más se ha criticado ha sido que la transformación reduce la ponderación del ingreso adicional por encima de la pobreza de un modo tan drástico como la transformación logarítmica. Así, entre los Estados Unidos y el Brasil la diferencia absoluta de in-

greso era de 15.230 dólares, pero tras el ajuste se había reducido a 450 dólares (Trabold-Nübler 1991).

Se puede considerar correcto que el ingreso por encima y por debajo del umbral de la pobreza sea tratado de forma diferente. Nuestra medida es el ingreso per cápita, que es un promedio colectivo y no un ingreso personal. Si consideramos que el nivel de pobreza es el costo mínimo correspondiente a las opciones indispensables, resulta difícil aducir que el ingreso adicional dentro de esa gama es, por el motivo que sea, algo menos eficaz en cuanto a aumentar el bienestar. De hecho, cabe aducir que, hasta que se alcanza un nivel mínimo de ingreso, es impropio hablar de *utilidad* en el sentido de obtener una satisfacción positiva del ingreso o del consumo. En la teoría económica, el Sistema de gasto lineal nos aporta un ejemplo de una función de utilidad que tiene exactamente esa propiedad. No existe una utilidad calculable hasta que se logra un nivel mínimo de consumo con respecto a cada bien de un conjunto de bienes. El consumo adicional —por encima de la subsistencia— es el único que produce *utilidad* (Desai 1990).

La cuestión sigue en estudio y en las presentes Notas se brindan algunas opciones *infra*. La transformación logarítmica del ingreso sigue constituyendo un decidido desafío al método presente.

En cuanto al ingreso, lo que se ha sugerido no ha sido que se sustituya (salvo quizá por el consumo) ni que se complemente, sino que se mantenga como única variable. Se ha aducido que, desde el punto de vista conceptual, el ingreso abarca las otras dos variables y que, empíricamente, esas variables tienen una correlación tan alta que las otras dos resultan *reiterativas*.

En cuanto a la cuestión conceptual de si el ingreso capta o abarca las otras dos variables, el enfoque del *Informe sobre Desarrollo Humano* sin ambigüedad alguna está en absoluto desacuerdo. Lo importante es lo que se refiere a cómo es la vida de la gente, lo que logra ser o hacer y no los bienes que consume. Anand y Sen (1992) resumen de forma sucinta las cuestiones de mayor interés:

¿Tienen capacidad para disfrutar de una vida longeva? ¿Pueden evitar la mortalidad durante la primera infancia y la infancia? ¿Pueden eludir una morbilidad prevenible? ¿Pueden escapar al analfabetismo? ¿Son libres con respecto al hambre y la subnutrición? ¿Gozan de libertades personales?

Esos son los rasgos básicos del bienestar que se tienen en cuenta cuando se considera a la gente como el centro de toda la actividad de desarrollo. El aumento de sus capacidades para que se orienten hacia esos sentidos elementales es lo que constituye el meollo del desarrollo humano. Los logros de la gente —sean en términos de longevidad o de alfabetización funcional— se valoran como fines en sí mismos. Este enfoque debe compararse con otros más generales de carácter económico en los que se estudia el desarrollo de los recursos humanos. En este caso el enfoque se centra en los seres humanos considerados como un recurso, es decir un insumo en actividades de producción. Se interpreta el desarrollo de los

recursos humanos en términos de su contribución a la generación de ingresos: como una inversión, igual a cualquier otra, destinada a expandir el potencial productivo.

Si bien el enfoque del desarrollo humano valora las capacidades relacionadas con, por ejemplo, la salud, la nutrición y la educación básica como fines en sí mismos y el ingreso únicamente como un medio de lograr esos fines, el desarrollo de los recursos humanos (como inversión en "capital humano") se basa en la valoración precisamente opuesta. Ese enfoque evalúa la inversión en capital humano —que comprende la salud, la nutrición y la educación— exclusivamente en términos del ingreso o el producto adicional que genera la inversión y lo valora positivamente si la tasa de rendimiento supera al costo de capital. En cambio, los partidarios del enfoque del desarrollo humano optarían por un aumento de la capacidad de la gente para leer y escribir, o para estar bien alimentada y sana, aunque el rendimiento económico medido convencionalmente de la inversión en alfabetización, o en una mejora de la nutrición y de la atención de salud fuera cero (si bien, naturalmente, por lo general es bastante alto).

La mejor forma de enfrentarse con la cuestión empírica de la redundancia está relacionada con las ponderaciones que se atribuyen a las diferentes variables, porque la reiteración implica que las ponderaciones deben ser desiguales: de uno respecto del ingreso y de cero respecto de las otras dos.

Errores de medición

Un importante problema que plantean las estadísticas económicas a nivel nacional e internacional es el de su exactitud. Es muy frecuente que las estadísticas nacionales constituyan estimaciones o predicciones basadas en datos del pasado. A menudo contienen definiciones conceptuales inadecuadas o que no se pueden comparar con los datos de otros países, así como errores debidos a un muestreo inadecuado o insuficiente y a errores en cuanto al registro y la transmisión. Además, a menudo los datos no están actualizados (Srinivasan 1992 brinda una panorámica amplia de esos problemas).

Se ha señalado que los datos sobre esperanza de vida tienen una exactitud espúrea. Idealmente, esos datos deberían basarse en censos decenales y después revisarse habida cuenta de los registros anuales de natalidad y mortalidad. Pero siete de 180 países en desarrollo no han levantado todavía un censo de población, y en cuanto a otros 22, el censo más reciente data de antes de 1975. En los casos de nada menos que 57 de 117 países en desarrollo todavía no se dispone de datos fiables sobre la esperanza de vida (Srinivasan 1992, citando a Chamie 1992).

Los datos sobre alfabetismo también dependen de censos decenales y son los países quienes los comunican a la UNESCO. Además, es posible que existan, por lo menos, tres definiciones de aceptación muy extendida del alfabetismo que la UNESCO ha de tratar de hacer compatibles al preparar indicadores del alfabetismo.

La medición del ingreso tiene un historial bien documentado de problemas conceptuales y estadísticos. En lo que respecta a los países en los cuales la agricultura de subsistencia es muy importante, existen enormes problemas para calcular el ingreso. En muchos países, tanto industrializados como en desarrollo, existe el problema de calcular el ingreso del sector informal y del "negro". En las economías en transición de Europa oriental, los precios de muchos productos básicos se han estabilizado a niveles que de hecho, reflejan escaseces relativas y se ha advertido que los precios anteriores a la transición eran referencias engañosas. Por estas razones, se han revisado drásticamente los niveles estimados del ingreso en los años anteriores a la transición, y se han planteado problemas en cuanto a calibrar los desafíos de mantener los mismos niveles de ingresos y de vida durante la transición.

No resulta fácil superar esos problemas, pero sí es necesario conocerlos con mayor detalle. Lo ideal sería que todos los valores fuesen estimaciones de intervalos en lugar de estimaciones de momentos concretos. Pero si bien sigue constituyendo una perspectiva remota, es evidente que existe la necesidad de proceder con cautela en cuanto a adoptar los valores del IDH (o cualquier otra estimación parecida) como guías indiscutibles en la adopción de decisiones. Al mismo tiempo, se deberían destinar más recursos a la mejora de las estadísticas.

En cuanto a la cuestión de la solidez del IDH frente a los errores de medición, McGillivray y White han sometido a prueba la sensibilidad de las clasificaciones del IDH a los errores de medición en los datos básicos. Estudiaron dos posibilidades: en primer lugar, que cada variable se midiera con un margen de error de entre -5% y +5% y, en segundo lugar, que los errores variaran entre -10% y +10%. Generaron errores aleatorios dentro de ese recorrido y después los sumaron a variables respecto de diferentes países y calcularon IDH simulados. Llegaron a la conclusión de que *respecto de la inmensa mayoría de los países, las modificaciones en los puestos ocupados son relativamente menores... Si calculamos los coeficientes de correlación de clasificación entre el IDH y su contraparte observada basados en un margen de error de medición entre -5 y +5%, los coeficientes determinados son de 0,996 y 0,995 en 1990 y 1991 respectivamente. Dada la proximidad de esos coeficientes a 1, sacamos la conclusión de que el IDH es sumamente sólido frente a los errores de medición dentro de ese margen.*

Cuando hicieron pruebas con errores entre -10% y +10%, la correlación consiguiente entre el IDH "auténtico" y el simulado fue de 0,993 en 1990 y 0,990 en 1991. Incluso cuando probaron con un margen diferente de error respecto de los países pobres y los ricos, las conclusiones no se modificaron. Pero estos resultados no ponen en duda la necesidad de mejorar la calidad de las estadísticas.

Elección de valores mínimos y máximos

Cada dimensión del IDH se mide conforme a una o más variables y después se reduce a una medida de

distancia relativa. Esa medida de distancia se considera el valor efectivo menos el valor mínimo en relación con el recorrido: es decir, el máximo menos el mínimo. Así, respecto de una dimensión i para un país j

$$H_{ij} = \frac{X_{ij} - \min_k X_{ik}}{\max_k X_{ik} - \min_k X_{ik}}$$

donde j y k son índices de un país. Entonces el índice global es:

$$H_j = \frac{1}{3} \sum H_{ij}$$

En todos los *Informes sobre Desarrollo Humano* se han definido el máximo y el mínimo de esperanza de vida conforme a la muestra. Así, el máximo y el mínimo efectivos respecto de todos los países en cualquier año determinado entran en el cálculo de H_{ij} , donde la esperanza de vida es i .

Si los valores máximos y mínimos cambiaran con el tiempo, ello podría llevar a una anomalía en la cual la esperanza de vida efectiva de un país podría elevarse mientras que su posición relativa podría bajar. Puede ocurrir ésto porque el mínimo ha subido o el recorrido se ha ampliado a lo largo del tiempo, o ambas cosas. Por consiguiente una "alteración de los puntos límites" hace que la comparación del IDH a lo largo del tiempo resulte más difícil.

El Informe de 1991 examinó por primera vez las tendencias del desarrollo humano. A esos efectos se introdujo un IDH modificado en el cual no se definieron los máximos y los mínimos por separado respecto de cada año, sino de todo el período de 1960 a 1990. Aunque este método es válido respecto de cada período, no resuelve el problema a lo largo del tiempo, porque en el futuro —por ejemplo, para 1960-1995— podrían volver a cambiar los valores máximos y mínimos.

Antes de estudiar la alternativa de emplear unos valores máximos y mínimos fijados normativamente, quizá resulte interesante examinar la magnitud del cambio a lo largo del tiempo. Como indica el cuadro 2.1 de las Notas técnicas, los cambios de esperanza de vida son muy pequeños. De hecho, es posible que la mejora de 78 a 78,6 se deba a la corrección de un error por redondeo. El valor mínimo respecto del alfabetismo es el único que revela un salto repentino, al pasar de 12 a 13,3 y a 18,2. Estos resultados confirman las razones del debate anterior acerca de la dificultad de medir el alfabetismo. Además, no se descarta la posibilidad de que una vez que se sabe que las tasas de alfabetismo forman parte del IDH, su medición quede

sujeta a una manipulación política (problema que en macroeconomía recibe el nombre de "ley de Goodhart"). Anand y Sen (1992) han comentado los problemas planteados cuando se fijan normativamente unos valores máximos y mínimos constantes.

Una vez que es aceptada la necesidad de establecer los "puntos límites", si se aspira a que el IDH sea comparable a lo largo del tiempo, debemos preguntar cómo se determinan esos límites. No bastará con fijar el recorrido de valores respecto de cada X mediante un simple estudio de los niveles máximos y mínimos alcanzados retrospectivamente en, por ejemplo, el período de 1960 a 1990. También necesitamos examinar prospectivamente las proyecciones respecto de cada X y asegurar que los niveles de cada país permanezcan dentro del recorrido previsto en el futuro, o dicho en otros términos, a lo largo de todo el período —hacia adelante y hacia atrás— durante el cual es necesario realizar comparaciones intertemporales.

En general, esto afecta al recorrido de la variable de longevidad. Si se observa retrospectivamente un momento en que se disponía de datos suficientes para las comparaciones interpaíses (por ejemplo, el año 1960), el nivel mínimo de esperanza de vida al nacer logrado era de aproximadamente 35 años. Respecto de las comparaciones en el futuro y hasta el año 2050, se ha proyectado que la esperanza nacional de vida al nacer llegará a los 85 años en algunos países. Así, si nos atenemos a la definición básica del IDH podríamos escoger como nuestros puntos extremos fijos respecto de X un valor mínimo de 35 años y un valor máximo de 85. Ese recorrido abarca los límites inferior y superior de las estimaciones de esperanza de vida en torno a los cuales se prevén las comparaciones del IDH, tanto interpaíses como intertemporales.

En lo que respecta a la variable de alfabetismo, podemos elegir el recorrido natural de 0 a 100%. Aunque por el momento es improbable que se alcance al nivel nacional el extremo más bajo del recorrido, existen desagregaciones que proponemos respecto de las cuales las tasas de alfabetismo incluso hoy son inferiores al 10% (por ejemplo, la tasa de alfabetismo de mujeres adultas de Burkina Faso o Somalia). Además, si las comparaciones intertemporales empezasen a ser calculados a partir de 1960, en algunos casos nos acercaríamos efectivamente al extremo más bajo del recorrido de 0 a 100%. En consecuencia, elegimos el recorrido de 0 a 100% como intervalo entre el mínimo y el máximo respecto del alfabetismo de adultos.

El último componente del IDH es el logaritmo del PIB per cápita en dólares de PPA de 1987 truncado al promedio del ingreso correspondiente al umbral de la pobreza tal como se ha fijado esta último concepto en nueve países desarrollados. Se realiza la transformación logarítmica del ingreso a fin de reflejar los rendimientos decrecientes de la transformación del ingreso en capacidades humanas. El techo del ingreso en el umbral de la pobreza se impone debido a la particular importancia que se atribuye a la eliminación de la pobreza en el desarrollo humano (Desai 1991:355). El límite máximo del recorrido máximo-mínimo respecto de la variable del in-

CUADRO 2.1 DE LAS NOTAS TÉCNICAS
Valores máximos y mínimos

	1990		1991		1992	
	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx	Mín
Esperanza de vida	78	42	78,6	42	78,6	42
Alfabetismo	99	12	99	13,3	99	18,2
Mediana de años de escolarización			12,2	0,1	12,3	0,1

greso se mantiene constante a lo largo del tiempo al logaritmo de 4.861 dólares de PPA a precios de 1987. El extremo más bajo de la variable vuelve a plantear una leve dificultad: elegimos un valor de 0 para reflejar un desarrollo humano inapreciable por debajo de los niveles mínimos de esperanza de vida y de alfabetismo logrados en el pasado en algunos países.

Ponderaciones

La ponderación similar atribuida a las tres variables ha provocado grandes controversias. En un mundo ideal la "función de metaproducción" del desarrollo humano estaría determinada específicamente y su ponderación sería la contribución de cada variable al desarrollo humano. Al objetar a la atribución de ponderaciones iguales Allen Kelley (1991) afirmó:

El mayor problema es el que presenta la ponderación relativamente baja asignada al PIB/N (ingreso real per cápita) en países de ingresos moderados a altos, dado que la variable medida por ese indicador concreto (ingreso) se puede utilizar para adquirir y/o producir cualquiera de los otros dos indicadores (mejor salud o educación). Es posible que hubiera sido adecuada una ponderación que reflejase aproximadamente la transformación adquisición/producción conforme a la premisa de que en algunos países es muy posible que haya personas que han decidido utilizar su ingreso para ampliar las opciones en forma que no originan, por ejemplo, una educación o una salud mejores. De hecho, cabría aducir que gracias en particular a la capacidad que un incremento del ingreso supone en cuanto a elegir entre muchas facetas del desarrollo humano, está justificado que ese indicador merezca una ponderación relativamente más alta.

Naturalmente, a la larga, la causalidad puede significar que gracias a un aumento de la educación y de la salud se incremente el ingreso, así como a la inversa. Sin embargo, pese a que un ingreso per cápita real más alto supone disponer de más bienes públicos, así como un mayor consumo, resulta erróneo concebir el ingreso meramente en términos de opción personal.

Al carecer de una función de metaproducción, los investigadores han estudiado la pauta de correlación entre variables. Un método ha consistido en llevar a cabo un análisis de componentes principales (ACP) relativo a los datos (Tatlidil 1992). Se obtiene, claro está, un grado muy elevado de correlación simple entre las variables. Respecto de las tres variables —esperanza de vida, logro educacional e ingreso (ajustado)— y los datos del Informe de 1992, la pauta de correlación fue la que figura en el cuadro 2.2 de las Notas técnicas. Pero el ACP indica que el valor propio principal explica el 88% de la varianza total de los datos, lo cual evidente-

mente es una medida muy alta de comunalidad de los datos (cuadro 2.3 de las Notas técnicas).

Resulta sin embargo interesante advertir que el vector propio (eigenvector) correspondiente al valor propio (eigenvalor) principal atribuye una ponderación prácticamente igual a las tres variables: esperanza de vida (0,969), ingreso ajustado (0,916) y logro educacional (0,925). Los valores propios segundo y tercero, que explican relativamente menos (9% y 3%) muestran vectores propios radicalmente diferentes, entre ellos algunos negativos. Así, aunque un IDH basado en los valores propios del vector privado principal daría unos resultados idénticos a los del IDH actual, otro basado en el segundo valor propio daría una ponderación negativa al ingreso (-0,386), aproximadamente igual a la ponderación positiva atribuida a la esperanza de vida. Un IDH basado en esas ponderaciones daría una interpretación muy diferente. Debido a la escasa capacidad explicativa de un IDH de esas características, no sería prudente fiarse de él.

Así, el ACP confirma que las ponderaciones son iguales, pero también indica el alto grado de correlación. En el ACP no existe ninguna hipótesis acerca de la causalidad. Por consiguiente, no propone omitir ni rebajar una variable. En otro trabajo, McGillivray y White correlacionaron una combinación de las tres variables con la tercera. Pero en lugar de los valores efectivos de las variables, utilizaron las ordenaciones de países. Este procedimiento debilita su argumentación, pero es cierto que hallaron altas correlaciones respecto del IDH tanto de 1990 como de 1991 en todos los países, así como de los países en desarrollo y los industrializados. Cuando llevaron a cabo la misma tarea respecto de niveles altos, medianos y bajos de desarrollo humano, hallaron una correlación muy inferior. Ese cambio de la correlación no ocurriría si se hubieran utilizado los valores efectivos de las variables originales, pero ocurre con las ordenaciones debido a que éstas se combinan de forma diferente al clasificar los países por niveles de IDH.

Debido a la simetría de las tres variables y a la falta de una ordenación causal, resulta difícil decidir cuál de las tres variables predomina. McGillivray y White prefieren el ingreso a las demás. Los resultados del ACP, que se inclinan por una ponderación igual sobre la misma base de datos, parecen convincentes.

Pero la igualdad entre las ponderaciones induce en parte al error. Como cada variable depende de su recorrido y como éste varía según aquellas, las ponderaciones efectivas reales también son muy diferentes. Este hecho es evidente si se formula la siguiente pregunta:

CUADRO 2.3 DE LAS NOTAS TÉCNICAS
Resultados del análisis
de componentes principales

Eigenvalores	2,633	0,272	0,095
Varianza explicada	87,769	9,080	3,151
<i>Ponderación de los componentes</i>			
Esperanza de vida	0,969	0,030	-0,246
Ingreso ajustado	0,916	-0,386	0,113
Logro educacional	0,925	0,350	0,146

CUADRO 2.2 DE LAS NOTAS TÉCNICAS
Matriz de correlación de las variables

	Esperanza de vida	PIB ajustado	Logro educacional
Esperanza de vida	1,000		
Ingreso ajustado	0,848	1,000	
Logro educacional	0,871	0,729	1,000

¿Cuánto cambia el IDH de un país al cambiar en una unidad uno de los indicadores?

Los recorridos, es decir, la diferencia entre el máximo y el mínimo fueron de 36,6 (78,6 - 42) años en cuanto a la esperanza de vida; de 80,8 (99 - 18,2) puntos porcentuales en cuanto al alfabetismo; de 12,2 (12,3 - 0,1) años en cuanto a la mediana de años de escolarización y de 5.074 dólares en cuanto al ingreso ajustado para 1992. Así, una mejora de un año en la esperanza de vida, un aumento de un punto porcentual en el alfabetismo de adultos, una mejora de un año en la mediana de años de escolarización y un aumento de 1 dólar en el ingreso per cápita representarían los siguientes cambios en el IDH:

Una unidad de cambio en	Cambio en el IDH
Esperanza de vida	1/108
Alfabetismo	1/365
Mediana de años de escolarización	1/108
Ingreso	1/15.222

Sería tentador interpretar los coeficientes relativos como compensaciones, pero hay que proceder con cierta cautela. Superficialmente, resultaría fácil decir que un año más de esperanza de vida "equivale" a 150 dólares de ingreso, pero este tipo de opciones no se presentan a un agente económico deseoso de elevar al máximo sus resultados. Consideremos un país pobre con un ingreso per cápita de nada menos que 1.500 dólares (sólo 17 de los 65 países con un desarrollo humano bajo en 1992 tenían un ingreso tan alto). Un año más de esperanza de vida (por encima de un valor mediano de aproximadamente 50 años) sería lo mismo que un aumento del 10% del ingreso per cápita real. Ninguno de esos dos resultados es probable que se logren a corto plazo, y tampoco son independientes entre sí en el mundo real. Sería por consiguiente erróneo interpretar los coeficientes como si reflejaran un "menú de opciones de política".

La verdadera importancia real de los cálculos consiste en demostrar que lo que a menudo se percibe como ponderaciones iguales (e incluso se reflejó en el análisis de componentes principales) olvida los recorridos desiguales de las variables. En el Informe de 1990 la ponderación efectiva real del ingreso, tras la transformación logarítmica y el establecimiento de un techo al umbral de la pobreza, variaba en función de los diferentes niveles de ingreso. Así, un incremento del ingreso de 400 a 450 dólares mejoraba el valor logarítmico en 0,06 en relación con el recorrido de 3,68 —en 1/60— y de ahí que la ponderación efectiva real fuera de 1/180. Para un nivel de 2.000 dólares haría falta un incremento de 250 dólares para obtener el mismo efecto. Por encima del techo de la pobreza no bastaba con ninguna cantidad de mejora. Incluso en el contexto de la transformación actual del ingreso, un dólar más de ingreso per cápita no es lo mismo por encima que por debajo del umbral de la pobreza. Cuanto más elevado sea el ingreso, más pronunciada es la compensación en dólares reales.

Existe otro motivo para actuar con cautela ante las relaciones de ponderaciones efectivas reales como

compensaciones: el IDH no es un índice cardinal que maximizar, sino una medida ordinal de clasificación relativa entre países. Annad y Sen (1992) lo expresan con claridad:

Algunos comentaristas del Informe sobre Desarrollo Humano 1990 se han visto desconcertados por esta normalización de cada componente H_{ij} del índice agregado H_j . Señalan, por ejemplo, que una mejora del logro del país con peores resultados de la muestra rebajaría el IDH respecto del país j , y en un índice no se busca ese género de externalidades. Pero el índice de desarrollo humano en el Informe de 1990 (y los ulteriores) se construyó de forma expresa como medida de los resultados relativos entre países en un momento determinado. No se atribuyó una importancia especial al valor absoluto del índice, pues todo el análisis se realiza en términos de la ordenación de los países en relación recíproca. Así, aunque un valor más alto del mínimo $\{X_{ik}\}$ o del máximo $\{X_{jk}\}$ significaría efectivamente una reducción de H_{ij} respecto del país j , también produciría el mismo efecto respecto de todos los demás países y en proporción con la disparidad $(H_{jj}-H_{ji})$ entre los países j y l . Naturalmente, se origina el efecto —dada la información básica— de no alterar la ordenación relativa de los países.

Tal como se ha definido, el índice de desarrollo humano H del país j es invariante respecto de las transformaciones afines positivas de las variables básicas X_i , $i = 1, 2, 3$. Así, si se sustituyera respecto de cada $i = 1, 2, 3$, $Z_i = a_i X_i + b_i$ donde $a_i > 0$, el valor absoluto de cada H_{ij} , y en consecuencia también de H_j , seguiría siendo el mismo. En particular, si se cambiaran las unidades de medición de X_i mediante cambios de escala ($a_i > 0$) o cambios de nivel ($b_i \neq 0$), los índices H_{ij} y \bar{H}_j tendrían los mismos valores numéricos que antes.

Desagregación del IDH

En anteriores Informes sobre Desarrollo Humano se intentó desagregar el IDH respecto de hombres y mujeres. En cierto sentido, esa desagregación mantiene la universalidad del IDH al mismo tiempo que permite la desagregación. Después de todo, el sexo es un indicador universal de clasificación. Pero también se pueden utilizar otros elementos análogos de clasificación. Así, es posible la desagregación por residencia urbana o rural, por etnia o por región o continente. En el Informe sobre Desarrollo Humano 1993 se ha realizado una desagregación por grupos étnicos respecto de un número reducido de países.

La desagregación por sexo plantea algunas cuestiones interesantes. Anand y Sen (1992) lo comentan detalladamente, y merece la pena citar literalmente su análisis:

... existen numerosas pruebas de los elementos negativos que afectan a las mujeres en algunos países del mundo. Consisten en el trato desigual en cuanto al acceso a la alimentación, la atención de salud, la educación, el empleo y las oportunidades de obtención de ingresos, todo lo cual se refleja en la diferencia entre los logros de las mujeres y los de los hombres. El prejuicio por razones de sexo existe tanto en el hogar como fuera de éste, por

ejemplo, en el mercado de trabajo o en la prestación de servicios públicos de salud. Desearíamos utilizar el IDH a fin de aclarar disparidades por sexo que son resultado de ese trato desigual.

Al contrario de lo que ocurre con las mediciones convencionales del desarrollo, como las basadas en el ingreso o en la posesión de productos, el IDH es especialmente adecuado para examinar las desigualdades por sexo. Ello se debe a que las necesidades de información de medidas de uso de recursos como el ingreso —especialmente cuando interviene la estimación de su asignación dentro del hogar— hace que resulten muy problemáticas para aclarar las diferencias interindividuales. En cambio, las consecuencias de las desventajas de las mujeres y de los prejuicios por sexo, tanto dentro del hogar como fuera de él, se reflejarán en los logros de las personas de que se trata en cuanto a su esperanza de vida, alfabetismo, posibilidades de supervivencia, etc. Los datos sobre esos logros no se acopian al nivel del hogar mediante encuestas de los ingresos y los gastos de los hogares, sino al nivel individual mediante encuestas demográficas y censos de población. Así, existe una clara razón práctica —además del interés por lo que es intrínsecamente importante— para adoptar el IDH en el examen de las disparidades por sexo y otras disparidades interindividuales.

Al estudiar la desagregación del IDH por sexo, hemos de tomar nota... de la mayor esperanza de vida en potencia de las mujeres respecto de los hombres. Se entiende que los límites extremos de esperanza de vida son 37,5 y 87,5 años respecto de las mujeres y 32,5 y 82,5 años respecto de los hombres. Así, el recorrido de esperanza de vida es de 50 años tanto entre las mujeres como entre los hombres, lo cual implica que el incremento de una unidad de longevidad respecto de cualquiera de los sexos (a lo largo del tiempo) contribuirá al mismo incremento del IDH global...

El recorrido respecto del alfabetismo de los adultos es el mismo entre las mujeres que entre los hombres, al igual que ocurre con el logaritmo del PIB per cápita truncado al ingreso en el umbral de la pobreza. Si bien por lo general se dispone de cifras separadas sobre alfabetismo de adultos por sexo, resulta difícil, por no decir imposible, establecer estimaciones específicas por sexo de la utilización del ingreso con ninguna precisión, ni siquiera respecto de los países industrializados más avanzados por los motivos mencionados anteriormente. Así, si F y M se refieren a las personas del sexo femenino y masculino respectivamente, los IDH femenino y masculino respecto del país j son:

$$H_j(F) = \frac{1}{3} \left[\frac{X_{1j}(F) - 37,5}{50} + \frac{X_{2j}(F)}{100} + \frac{X_{3j}(F)}{3,687} \right]$$

y

$$H_j(M) = \frac{1}{3} \left[\frac{X_{1j}(M) - 32,5}{50} + \frac{X_{2j}(M)}{100} + \frac{X_{3j}(M)}{3,687} \right]$$

IDH: universal o especializado

Una preocupación constante en la construcción del IDH ha sido la de respetar su universalidad, aplicando

un solo índice tanto para los países ricos como para los pobres, de manera que quede claro que el desarrollo humano no es una preocupación exclusiva de los países pobres. En el Informe de 1990 se señalaron las deformaciones causadas en las sociedades ricas por varios fenómenos negativos: la narcodependencia, la delincuencia, la separación de las familias.

También se ha tratado de identificar variables que sirvan para discriminar entre países ricos que de otro modo se agruparían cerca del tope de la clasificación de IDH. Así, se introdujo la mediana de años de escolarización con objeto de diferenciar al máximo los puestos situados en el límite superior. El mismo motivo llevó a la decisión de eliminar la ponderación cero del ingreso por encima del umbral de la pobreza en el Informe de 1991.

Si se considera sin embargo que el IDH es una medida del mínimo necesario de las opciones esenciales, evidentemente hay margen para un desarrollo humano por encima del valor máximo del IDH. A niveles inferiores del desarrollo humano, quizá sea conveniente elegir indicadores de los que se pueda prescindir a niveles más altos. Entonces, la universalidad del IDH constituiría un obstáculo a la construcción de subíndices respecto de grupos especiales de países.

Anand y Sen han formulado un conjunto de sugerencias a este respecto. Proponen utilizar la distinción que se establece actualmente entre niveles altos, medios y bajos de desarrollo y respecto de cada categoría, proponen también un grupo específico de indicadores. Así, respecto del nivel bajo, eliminarían la mediana de años de escolarización y volverían a la definición del IDH formulada en el Informe de 1990. En cuanto al nivel medio, proponen añadir la mortalidad de los menores de cinco años a la esperanza de vida, la matrícula en escuelas secundarias al alfabetismo y la incidencia de la pobreza al logaritmo del ingreso per cápita. Respecto del nivel alto, proponen añadir además la mortalidad materna, la matrícula en centros de enseñanza terciaria y el ingreso mediano nacional corregido por el coeficiente Gini. Esas sugerencias se resumen en el cuadro 2.4 de las Notas técnicas. Sin embargo, Anand y Sen no comentan la cuestión de las ponderaciones que deben asignarse a esos índices en cada uso.

Sugerencias para futuras mejoras

Este estudio de las múltiples publicaciones en las que se han efectuado comentarios acerca del IDH revela que en muchos casos las críticas se han tomado en consideración y en algunos (por ejemplo, la forma de tratar el ingreso) hay margen para otras modificaciones. En el Informe de 1993 no se ha incorporado cambio alguno, en parte para evitar las incomodidades que podrían originar a los usuarios del IDH unas revisiones frecuentes. El equipo redactor del *Informe sobre Desarrollo Humano* pretende sin embargo invitar a los lectores a que hagan sugerencias acerca del rumbo futuro del IDH.

A continuación se indican posibles mejoras que se han debatido:

- Mantener el máximo y el mínimo fijados normativamente, en lugar de que sean variables. Así, respecto

de la longevidad, el máximo sería de 85 años y el mínimo de 35. Con un ajuste por sexo para construir índices separados respecto de las mujeres y los hombres, el máximo sería de 87,5 años respecto de las mujeres y 82,5 respecto de los hombres; el mínimo se ajustaría de forma análoga. En cuanto al alfabetismo, los límites serían de 100 y 0, y en cuanto a la mediana de años de escolarización de 15 y 0. En cuanto al ingreso, puede tomarse un límite máximo de 35.000 dólares en ingreso real per cápita (PPA), lo cual exigiría un crecimiento del 2% para que el país más rico lo alcanzara en 50 años.

CUADRO 2.4 DE LAS NOTAS TÉCNICAS
Sugerencias de índices especiales de desarrollo humano respecto de grupos específicos de países

Nivel de desarrollo humano	Bajo	Medio	Alto
Indicadores del desarrollo humano	1.1 Esperanza de vida	1.1 Esperanza de vida	1.1 Esperanza de vida
		1.2 Mortalidad de menores de cinco años	1.2 Mortalidad de menores de cinco años
			1.3 Mortalidad materna
	2.1 Alfabetismo de adultos	2.1 Alfabetismo de adultos	2.1 Alfabetismo de adultos
		2.2 Matriculación en escuelas secundarias	2.2 Matriculación en escuelas secundarias
			2.3 Matriculación en escuelas terciarias
	3.1 Logaritmo del PIB per cápita (hasta el umbral internacional de la pobreza)	3.1 Logaritmo del PIB per cápita (hasta el umbral internacional de la pobreza)	3.1 Logaritmo del PIB per cápita (hasta el umbral internacional de la pobreza)
		3.2 Incidencia de la pobreza	3.2 Incidencia de la pobreza
			3.3 Mediana del ingreso nacional corregida por el coeficiente Gini

Fuente: Anand y Sen 1992.

- Utilizar el logaritmo del ingreso a lo largo de todo el recorrido, en lugar del actual método de elasticidad variable. Así también se eliminaría el tope de pobreza.
- Construir índices complementarios respecto de grupos específicos de países con un desarrollo humano bajo, medio y alto. Las sugerencias de Anand y Sen se han descrito *supra*, pero evidentemente queda margen a este respecto para otras sugerencias.
- Desagregar el IDH dentro de cada país. El IDH ya está desagregado por sexo, aunque sólo respecto de un número limitado de países. En el presente Informe se ha introducido la desagregación por regiones y por grupos étnicos. Sin duda queda margen para una mayor desagregación: por ejemplo, teniendo en cuenta los inmigrantes dentro de un país, los ancianos y los discapacitados.
- Añadir dimensiones. La posibilidad de añadir nuevas dimensiones no se ha estudiado, sino más bien se ha tratado de perfeccionar el número de variables utilizadas relativas a cada una de las tres dimensiones. El reducido número de dimensiones ha servido para mantener la sencillez del IDH, lo cual ha constituido un factor muy importante de su transparencia y de la facilidad de transmitir su significado a un amplio público. Para introducir cualquier dimensión adicional harán falta argumentos muy decisivos.

Abrigamos la esperanza de que nuestros lectores comentarán algunas de estas sugerencias y que lo mismo harán quienes utilizan el IDH: sean en los medios académicos, en los círculos encargados de formular políticas o en el sector privado. El modo participativo no es deseable sólo para el proceso del desarrollo humano, sino también para su medición.

BIBLIOGRAFIA

- Adelman, Irma. 1975. "Development Economics: A Reassessment of Goals." *American Economic Review: Papers and Proceedings* 65 (2): 302 a 309.
- Anand, Sudhir. 1983. *Inequality and Poverty in Malaysia: Measurement and Decomposition*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1991. "Poverty and Human Development in Asia and the Pacific." PNUD, Nueva York.
- Anand, Sudhir y Martin Ravallion. Forthcoming. "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services." *Journal of Economic Perspectives*.
- Anand, Sudhir y Amartya Sen. 1992. "Human Development Index: Methodology and Measurement." Documento de antecedentes para el Informe sobre Desarrollo Humano 1993. PNUD, Nueva York.
- Atkinson, Anthony B. 1983. *Social Justice and Public Policy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Baster, Nancy. 1985. "Social Indicator Research: Some Issues and Debates." En Hilhorst y Klatter 1985.
- Brewster, Havelock R. 1991. "Review of UNDP's Human Development Report 1991: Medicine Without Cures for Life Without Growth." UNCTAD, Nueva York. Mimeografiado.
- Caldwell, John C. 1986. "Routes to Low Mortality in Poor Countries." *Population and Development Review* 12 (2): 171 a 220.
- Chamie, Joseph. 1992. "Population Databases in Development Analysis." Conferencia sobre base de datos en los análisis de desarrollo, 15 y 16 de mayo, Universidad de Yale, New Haven, Conn.
- Chenery, Hollis B., Montek S. Ahluwalia, Clive L.G. Bell, John H. Duloy y Richard Jolly. 1974. *Redistribution with Growth*. Nueva York: Oxford University Press.
- Chenery, Hollis B. y T.N. Srinivasan, comps. 1988. *Handbook of Development Economics*. Vol. I. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Das, Tarun Kanti. 1992. "UNDP Human Development Index: Some Methodological Issues and Alternative Measures." PNUD, Nueva York.
- Dasgupta, Partha. 1990. "Well-Being in Poor Countries." *Economic and Political Weekly* (4 de agosto): 1713 a 1720.

- Dasgupta, Partha y Martin Weale. 1992. "On Measuring the Quality of Life." *World Development* 20 (1): 119 a 131.
- Deaton, Angus S. 1987. "The Allocation of Goods within the Household: Adults, Children and Gender." Princeton University, Princeton, New Jersey. Mimeografiado.
- Deaton, Angus S. y John N.J. Muellbauer. 1980. *Economics and Consumer Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1986. "On Measuring Child Costs: With Applications to Poor Countries." *Journal of Political Economy* 94 (4): 720 a 744.
- Desai, Meghnad. 1989. "Potential Lifetime (PLT): A Proposal for an Index of Social Welfare." En *Towards a New Way to Measure Development*. Caracas: Oficina de la Comisión del Sur.
- . 1990. "Poverty and Capability: Towards an Empirically Implementable Measure." Documento n° 27 de debate para el Programa de Investigación sobre Economía y Desarrollo. Escuela de Economía de Londres, STICERD, Londres.
- . 1991. "Human Development: Concepts and Measurement." *European Economic Review* 35: 350 a 357.
- Desai, Meghnad, y A.R. Shah. 1988. "An Econometric Approach to the Measurement of Poverty." *Oxford Economic Papers* 40 (noviembre).
- Drewnowski, J. y W. Scott. 1966. "The Level of Living Index." Informe n° 4 (septiembre). Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Drèze, Jean P. y Amartya K. Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- Ferroni, Marco y Ravi Kanbur. 1990. *Poverty-Conscious Restructuring of Public Expenditure*. Social Dimensions of Adjustment in Sub-Saharan Africa, Documento de Trabajo n° 9. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Genné, Marcelle. 1992. "Réflexion sur les Indicateurs de Développement Humain." *Canadian Journal of Development Studies* 13 (1): 81 a 90.
- Goldstein, Joshua S. 1985. "Basic Human Needs: The Plateau Curve." *World Development* 13 (5): 595 a 609.
- Grant, James P. 1978. *Disparity Reduction Rates in Social Indicators*. Washington, D.C.: Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Hammond, Peter J. 1978. "Economic Welfare with Rank-Order Price Weighting." *Review of Economic Studies* 45.
- Henderson, Hazel. "New Indicators for Culturally Specific, Sustainable Development." *IFDA Dossier* 75/76 (enero/abril): 68 a 76.
- Hicks, John R. 1976. *Valor y Capital*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hicks, Norman y Paul Streeten. 1979. "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick." *World Development* 7: 567 a 580.
- Hilhorst, J.G.M. y M. Klatter, comps. 1985. *Social Development in the Third World*. Londres: Croom Helm.
- Hopkins, Michael. 1991. "Human Development Revisited: A New UNDP Report." *World Development* 19 (10): 1469 a 1473.
- Humana, Charles. 1986. *The World Guide to Human Rights*. Nueva York: Facts on File.
- Kanbur, Ravi. 1990. "Poverty and Development: The Human Development Report and The World Development Report, 1990." Pensamiento Iberoamericano. Universidad de Warwick. Mimeografiado.
- Kelley, Allen C. 1991. "The Human Development Index: 'Handle with Care'." *Population and Development Review* 17 (2): 315 a 324.
- Klein, Lawrence R. 1991. Comunicación personal enviada a Inge Kaul.
- Larson, D.A. y W.T. Wilford. 1979. "The Physical Quality of Life Index: A Useful Social Indicator?" *World Development* 7: 581 a 584.
- Lind, Niels C. 1991. "Some Thoughts on the Human Development Index." University of Waterloo, Institute for Risk Research, Waterloo, Ontario.
- Lisk, F. 1979. "Indicators of Basic Needs-Oriented Development Planning." *Labour and Society* 4(3).
- Marx, Carlos. 1975. *El Capital*. 7ª edición, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- McGillivray, Mark. 1991. "The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Indicator?" *World Development* 19 (10): 1461 a 1468.
- McGillivray, Mark, y Howard White. 1992a. "Inter-Country Quality of Life Comparison: Does Measurement Error Really Matter?" Universidad de Deakin, Geelong, Australia. Mimeografiado.
- . 1992b. "Measuring Development: The UNDP's Human Development Index." Informe preparado para la Conferencia anual del Grupo de estudios del ESRC sobre economía del desarrollo, 27 y 28 de marzo, University of Leicester.
- McGranahan, D.V., y P. Pizarro. 1985. *Measurement and Analysis of Socio-Economic Development*. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- McGranahan, D.V., C. Richaud-Proust, N.V. Sovani y M. Subramanian. 1972. *Contents and Measurement of Socio-economic Development*. Nueva York: Praeger.
- Meade, James E. 1976. *The Just Economy*. Londres: Allen and Unwin.
- Moon, M. y E. Smolensky, comps. 1977. *Improving Measures of Economic Well-Being*. Nueva York: Academic Press.
- Morris, Morris D. 1979. *Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. Nueva York: Pergamon.
- Moss, M., comp. 1973. *The Measurement of Economic and Social Performance*. Estudios sobre Ingreso y Riqueza, n.º 38. Nueva York: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Nübler, Irmgard. 1992a. "Capturing Non-Formal Vocational Education and Training Through Statistics." PNUD, Nueva York.
- . 1992b. "The Knowledge Dimension in the

- Human Development Index: In Search of a Broader Concept." PNUD, Nueva York.
- Nübler, Irmgard y Harald Trabold-Nübler. 1992. "Income and Income Distribution-Adjustment in the HDI." PNUD, Nueva York.
- Oficina Internacional del Trabajo. 1976. *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial*. Ginebra.
- Phelps, Edmund S. 1973. *Economic Justice*. Harmondsworth: Penguin.
- PNUD. 1990 *Desarrollo Humano: Informe 1990*. Bogotá: Tercer mundo Editores.
- . 1991 *Desarrollo Humano: Informe 1991*. Bogotá: Tercer mundo Editores.
- . 1991 *Desarrollo Humano: Informe 1992*. Santafé de Bogotá: Tercer mundo Editores.
- Pomfret, R. 1992. *Diverse Paths of Economic Development*. Hemel Hempstead, Reino Unido: Harvester/Wheatsheaf.
- Preston, Samuel H. 1975. "The Changing Relation Between Mortality and Level of Economic Development." *Population Studies* 29 (2): 231 a 248.
- Pyatt, F. Graham. 1976. "On the Interpretation and Disaggregation of Gini Coefficients." *Economic Journal* 86.
- . 1987. "Measuring Welfare, Poverty and Inequality." *Economic Journal* 97.
- . 1991a. Comunicación personal enviada a Inge Kaul.
- . 1991b. "Poverty: A Wasted Decade." *European Economic Review* 35: 358 a 365.
- . 1992. "There is Nothing Wrong With the HDI, but...." University of Warwick, Departamento de Economía. Mimeografiado.
- Quetelet, Lambert-Adolphe-Jacques. 1842. *Sur l'Homme et le Développement de ses Facultés, un Essai de Physique Sociale*. Edimburgo: Chambers.
- . 1870. *Anthropométrie ou Mesure des Différentes Facultés de l'Homme*. Bruselas: C. Muquardt.
- Rao, V.V. Bhanoji. 1991. "Human Development Report 1990: Review and Assessment." *World Development* 19 (10): 1451 a 1460.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Roberts, Kevin W.S. 1980. "Price-Independent Welfare Prescriptions." *Journal of Public Economics* 13.
- Rowett Research Institute. 1991. "Body Mass Index: An Objective Measure for the Estimation of Chronic Energy Deficiency in Adults." Aberdeen.
- Sandhu, K.S. y P. Wheatley. 1989. *The Management of Success: The Moulding of Modern Singapur*. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.
- Sen, Amartya K. 1973. *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- . 1976. "Real National Income." *Review of Economic Studies* 43.
- . 1981. "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 43 (4): 287 a 319.
- . 1984. "The Living Standard." *Oxford Economic Papers* 36 (suplemento): 74 a 90.
- . 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland.
- . 1987. *The Standard of Living*. The Tanner Lectures. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1992a. *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- . 1992b. "Missing Women." *British Medical Journal*.
- . De próxima publicación. *Life Expectancy and Inequality: Some Conceptual Issues*. Nueva York: Oxford University Press.
- Smith, Adam S. 1979. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones*. Reimpresión. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, Peter. 1992. "Measuring Human Development." University of Southampton. Mimeografiado.
- Srinivasan, T.N. 1992. "Data Base for Development Analysis: An Overview." Conferencia sobre base de datos en los análisis de desarrollo, 15 y 16 de mayo, New Haven, Connecticut.
- Srinivasan, T.N. y Pranab K. Bardhan, comps. 1974. *Poverty and Income Distribution in India*. Calcuta: Statistical Publishing Society.
- . 1988. *Rural Poverty in South Asia*. Nueva York: Columbia University Press.
- Stewart, Frances J. 1985. *Planning to Meet Basic Needs*. Londres: Macmillan.
- Streeten, Paul P. 1984. "Basic Needs: Some Unsettled Questions." *World Development* 12 (9): 973 a 1780.
- Streeten, Paul P., S. Javed Burki, Mahub ul Haq, Norman Hicks y Frances J. Stewart. 1981. *First Things First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- Tatlidil, Huseyin. 1992. "A New Approach for Human Development: Human Development Scores." IDS, Sussex. Mimeografiado.
- Trabold-Nübler, Harald. 1991. "The Human Development Index: A New Development Indicator?" *Intereconomics* (septiembre/octubre): 236 a 243.
- . 1992. "Making the Human Development Index Comparable Over Time." Instituto alemán de investigaciones económicas (DIW), Berlín. Mimeografiado.
- UNICEF. 1993. *Estado Mundial de la Infancia 1993*. Barcelona: J. y J. Asociados.
- Yotopoulos, Pan A. 1989. "Distributions of Real Income: Within Countries and by World Income Class." *Review of Income and Wealth* 35 (4): 357 a 375.
- . 1977. "The Population Problem and the Development Solution." *Food Research Institute Studies* 16 (1): 1 a 22.

Nota bibliográfica

El capítulo 1 se basa en las siguientes publicaciones: Ajab, Gankou y Mathonnat 1991, Akder 1990, Banco Mundial 1992b, Barrett 1992, Bouassami 1990, Boutros-Ghali 1992, Brown, Flavin y Kane 1992, Deger y Sen 1990, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo 1992, Gay y otros 1991, de Graft-Johnson 1992, Griffin y McKinley, de próxima publicación, Henry 1991, Hewett 1991, Fondo Monetario Internacional 1992, Kaul 1993a, Khatib 1990, Kouidhi y Ramamonjisoa 1991, Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz 1992, McNamara 1991, Menezes 1992, Naciones Unidas 1992b y 1992c, PNUD 1990, 1991b, 1992a, 1992c, 1992d y 1992e, Shiva Kumar 1990, Svasti, Chaiyasoot, Suvachittanont y Masnee 1991 y Wulf 1992a y 1992b.

Las referencias respecto de los recuadros son las siguientes: el recuadro 1.1, Boutros-Ghali 1992; recuadro 1.2, Barrett 1992, Menezes 1992, UNESCO 1991, OACNUR 1991, UNICEF 1992 y OMS 1992; recuadro 1.3, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos 1991; recuadro 1.4, PNUD 1993.

Las referencias respecto de las figuras son las siguientes: gráfico 1.2, Brown, Flavin y Kane 1992; gráfico 1.3, Wulf 1992a.

El capítulo 2 se basa en las siguientes publicaciones: Acharya y Bennett 1982, Adepoju 1991, Ahmadullah 1981, Balisacan 1992, Barlett y Steele 1992, Black 1991, Boraine 1991, Bose 1992, Bruce y Dwyer 1988, Comisión Económica de las Naciones Unidas para África 1990, Chamie 1991, Chatterji 1992, Children's Defense Fund 1992, Girard y Gentil 1983, Gros Espiell 1990, Hacker 1992, Jaynes y Williams 1989, Kanbargi 1991, Krongkaew, Tinakorn y Suphachlasai 1992, Lewenhak 1992, McIvor 1990, Munachonga 1986, Munyakho 1992, Naciones Unidas 1989, 1990a, 1990c y 1992 e, Nobel 1981, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 1988, Ramaga 1992, Rizzini y otros 1992, Stavenhagen 1990, Swift 1991, UNESCO 1981, 1986 y 1990, UNICEF 1990, 1991 y 1992 y White 1987.

Las referencias respecto de los recuadros son las siguientes: recuadro 2.2, Black 1991, Bose 1992, Chatterji 1992, Munyakho 1992, Rizzini y otros 1992 y Swift 1991; recuadro 2.3, Unión Interparlamentaria 1992, Lewenhak 1992 y Naciones Unidas 1992e; recuadro 2.4, Unión Interparlamentaria 1992 y White 1987; recuadro 2.5, Hacker 1992 y Jaynes y Williams 1989; recuadro 2.6, Boraine 1991.

Las referencias respecto de los cuadros son las siguientes: cuadro 2.2, FAO 1988 y Jazairy, Alamgir y Panuccio 1992.

El capítulo 3 se basa en las siguientes publicaciones: Abell 1992, Aslund 1985, Aspe 1991, Banco Mundial 1989, 1990, 1991a, 1991b, 1991c, 1991d, 1991e, 1992a, 1992c, 1992d, 1992e y 1992f, Baumol 1990, Bayliss 1990, Blanchard, Froot y Sachs, de próxima publicación, Brush 1990, Candoy-Sekse y Palmer 1990, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa 1992, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe 1992, Corbo, Fischer y Webb 1992, Cornia, van der Hoeven y Mkandawire 1992, Corporación Financiera Internacional 1992, Cowan 1990, Danna 1989, Departamento de Comercio de los EE.UU. 1986, Demery y Demery 1992, Dore, Bounine-Cabale y Tapioli 1989, Elkan 1988, Fondo Monetario Internacional 1992, Galal 1991, Galal y otros 1992, Getubig y Oshima 1991, Grosh 1992, Haggard y Kaufman 1992, Jahan 1991, Johnson 1992 y 1993, Kikeri, Nellis y Shirley 1992, Klitgaard 1991, Labazée 1988, Leipziger 1992, Leonard y otros 1989, Lipton y Sachs 1990, Lubell 1991, Mahendra Dev 1992, Marinakis 1992, Marsden 1990, Moghadam 1992, Muralidharan 1992, Naciones Unidas 1990b, 1991b, 1992c y 1992d, Oficina Internacional del Trabajo 1990a, 1990b, 1991a, 1991b, 1991c, 1992 y 1993, Ohiorhenuan 1992, Onn 1990, ONUDI 1992, Organismo Sueco para el Desarrollo Internacional 1993, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos 1990b, 1990c, 1992c y 1992d, Parker 1992, Perkins 1992, Perkins y Roemer 1991, Pfeiffermann y Madarassy 1992a y 1992b, PNUD 1992d, Red de privatización en Europa central y oriental 1992, Remenyi 1991, Roemer y Jones 1991, Rohwer 1992, Salome 1989, Shapiro y Taylor 1990, Sherif, de próxima publicación, Siegal 1990, Singh 1992, Sipos 1992, Smyth 1992, Soto 1986, Standing 1992, Standing y Tokman 1991, Steel y Webster 1992, Stewart 1991, Stewart, Thomas y de Wilde 1990, Turnham, Salome y Schwarz 1990, van de Walle 1989, Wade 1990, Walker 1992 y de Wilde, Schreurs y Richman 1991.

Las referencias respecto de los cuadros son las siguientes: recuadro 3.2, Oficina Internacional del Trabajo 1992; recuadro 3.3, Banco Mundial 1991e; recuadro 3.4, Getubig y Oshima 1991, Oficina Internacional del Trabajo 1991a y Jahan 1991; recuadro 3.5, Oficina Internacional del Trabajo 1991a, 1991b, 1991c y 1992, Jahan 1991, Naciones Unidas

1991b y 1992c y Departamento de Comercio de los EE.UU. 1986; recuadro 3.6, Johnson 1993.

Las referencias respecto de los cuadros son las siguientes: cuadro 3.1, Banco Mundial 1991e; cuadro 3.2, Bayliss 1990 y Oficina Internacional del Trabajo 1990b; cuadros 3.3 y 3.4, Kikeri, Nellis y Shirley 1992; cuadro 3.5, Pfeffermann y Madarassy 1992b.

Las referencias respecto de los gráficos son las siguientes: gráfico 3.1, Banco Mundial 1991e; gráfico 3.2, ONUDI 1992 y Banco Mundial 1991e; gráfico 3.3, Naciones Unidas 1990b y Oficina Internacional del Trabajo 1991a y 1991b; gráfico 3.4, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos 1992d; gráfico 3.5, Pfeffermann y Madarassy 1992b.

Los estudios por países que figuran en el anexo se basan además de estadísticas nacionales en los estudios siguientes: respecto de la Argentina, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe 1992; respecto del Brasil, Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1992, Perkins 1992 y Banco Mundial 1989 y 1991a; respecto de China, Rohwer 1992, Singh 1992 y Banco Mundial 1992a; respecto de Egipto, Walker 1992 y Banco Mundial 1991b; respecto de Ghana, Pfeffermann y Madarassy 1992b, Sherif, de próxima publicación, Steel y Webster 1992 y Banco Mundial 1991c; respecto de la India, Muralidharan 1992 y Banco Mundial 1992c; respecto de Kenya, Adam, Cavendish y Mistry 1992 y Banco Mundial 1992d; respecto de Malasia, Adam, Cavendish y Mistry 1992, Demery y Demery 1992 y Galal y otros 1992; respecto de Polonia, Johnson 1992, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos 1992c y Standing 1992; respecto de Rusia, Johnson 1992, Parker 1992 y Standing 1992; y respecto de Viet Nam, Leipziger 1992 y World Bank 1992e.

El capítulo 4 se basa en las siguientes publicaciones: Ananta, Taufik y Yosephine 1990, Benazzon 1992, Bird y Oldman 1990, Brass 1991, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos 1991, Cheema 1986, Chowdhury 1990, Conyers 1983, Gish, Malik y Sudharto 1988, Gonzalez-Block y otros 1989, Greffe 1992, Guzmán 1990, Hyden y Bratton 1992, Fondo Monetario Internacional 1991, Klugman, Stewart y Helmsing 1992, Lisk 1985, MacAndrews 1986, Nellis 1983, Ranis y Stewart 1992a, 1992b y 1992c, Rondinelli, Nellis y Cheema 1983, Sundararajan 1990, Tordoff 1988, Tri 1988, Wunsch y Olowu 1990 y Yao 1990.

Las referencias respecto de los cuadros son las siguientes: cuadro 4.1, de la División de Población de

las Naciones Unidas (datos nacionales) y censos de países (datos subnacionales); cuadros 4.2^a a 4.4, Fondo Monetario Internacional 1991 y estudios encargados por el PNUD/OIDH en 1990.

Las referencias respecto de los estudios de países que figuran en el anexo son las siguientes: respecto de Chile, Ranis y Stewart 1992a; respecto de Indonesia, Ranis y Stewart 1992a; respecto de Marruecos, Benazzon 1992; y respecto de Zimbabwe, Klugman, Stewart y Helmsing 1992.

El capítulo 5 se basa en las siguientes publicaciones: Administración para el Desarrollo de Ultramar 1992, Amnistía Internacional 1990 y 1991, Annis 1987, Annis y Hankim 1988, Archer 1992, Ashe y Cosslett 1989, Badejo 1992, Banco Mundial 1992f, Bebbington y Thiele 1993, Beets, Neggers y Wils 1988, Borton 1992, Brown y Korten 1989, Carroll 1992, Cernea 1988, Comisión Económica de las Naciones Unidas para África 1990, Chambers 1989, Clark 1990, Constantino-David 1992, de Coninck 1992, de Crombrughe, Howes y Nieuwkerk 1985, Dietz y Moyo 1991, Elkins 1992, Farrington y otros 1993, Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering 1992, Ghai 1989, Goulet 1989, Green 1992, *Groots Network News* 1993, Harsch 1993, Hirschman 1984, Khan 1983, Korten 1990, Lecomte 1992, Lehmann 1990, Loveman 1991, Marsden y Oakley 1990, Muir 1992, Oakley y otros 1991, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos 1988, 1990a y 1992a, Paul e Israel 1991, People's Organizations and NGOs in Asia 1991, PNUMA 1991, Rahman 1991, Remenyi 1991, Ribe y otros 1990, Riddell 1992, Riddell y Robinson 1992 y 1993, Ringrose 1992, Robinson 1992, Schmitz y Gillies 1992, Schneider 1988, Smith 1990, Sollis 1992, Tandler 1987, Theunis 1992, Uphoff 1992, White 1992 y Wils y Mindlin 1991.

Las referencias respecto de los recuadros son las siguientes: recuadro 5.1, Badejo 1992; recuadro 5.2, Khan 1983 y Cernea 1988; recuadro 5.3, Arizpe 1992; recuadro 5.4, PNUMA 1991; recuadro 5.5, Ghai 1989; recuadro 5.6, Theunis 1992; recuadro 5.7, Amnistía Internacional 1991; recuadro 5.8, Comisión Económica de las Naciones Unidas para África 1990; recuadro 5.9, Goulet 1989; recuadro 5.10, Ashe y Cosslett 1989 y PNUD 1992c; recuadro 5.11, Comisión Económica de las Naciones Unidas para África 1990 y Ghai 1989.

Las referencias respecto de los cuadros son las siguientes: cuadro 5.1, Clark 1990; cuadro 5.2, estudios de países encargados por el PNUD/OIDH.

Referencias

- Abell, Derek F. 1992. Turnaround in Eastern Europe: In-depth Studies. Nueva York: PNUD.
- Acharya, M. y Lynn Bennett. 1982. *Women and the Subsistence Sector: Economic Participation and Household Decision-Making in Nepal*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, n° 526. Washington, D.C.
- Adam, Christopher, William Cavendish y Percy Mistry. 1992. *Adjusting Privatization: Case Studies from Developing Countries*. Londres: James Currey.
- Adepoju, Aderanti. 1991. *Africa Recovery Briefing Paper 3*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Administración para el Desarrollo de Ultramar. 1992. "Report on the ODA/NGO Seminar on Popular Participation." Londres.
- Ahmadullah, M. 1981. "The Situation of Handicapped Children in Bangladesh." Assignment Children 53/54. UNICEF, Nueva York.
- Ajab, A., J-M Gankou y J. Mathonnat. 1991. "Cameroon: Evolution du Profil du Développement Humain." Informe preparado para el PNUD. Duala.
- Akder, Halis. 1990. "Turkey: Country Profile; Human Development Indices for All Turkish Provinces." Depto. de Economía de la Universidad del Oriente Medio. PNUD, Ankara. Mimeografiado.
- Amnistía Internacional. 1990. *Amnistía Internacional, Informe 1990*. Londres.
- . 1991. *Amnistía Internacional Informe 1991*. Londres.
- Ananta, Aris, Salman Taufik y Susanne Yosephine. 1990. "Financial Aspect of Human Development: A Case Study in Indonesia." PNUD, Nueva York.
- Annis, Sheldon. 1987. "Can Small-Scale Development Be a Large-Scale Policy? The Case of Latin America." *World Development* 15, suplemento (otoño).
- Annis, Sheldon y Peter Hankim, comps. 1988. *Direct to the Poor: Grassroots Development in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Archer, Robert. 1992. "Development, Democracy and Hope?" Policy Unit Report. Christian Aid, Londres. Mimeografiado.
- Arizpe, Lourdes. 1992. "Ethnicity, Nations and Culture." *Development* 1992 4.
- Ashe, Jeffrey y Christopher E. Cosslett. 1989. *Credit for the Poor: Past Activities and Future Directions for the United Nations Development Programme*. Nueva York: PNUD, División de Política, Dirección de Política y Evaluación de Programas.
- Aslund, Anders. 1985. *Private Enterprise in Eastern Europe*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Aslund, Anders y Richard Layard. 1993. *Changing Economic System in Russia*. Londres: Pinter Publishers.
- Aspe, Pedro. 1991. "Thoughts on the Structural Transformation of Mexico: The Case of Privatization of Public Sector Enterprises." Los Angeles World Affairs Council, 21 de junio.
- Avramovic, Dragoslav. 1992. "Developing Countries in the International Economic System: Their Problems and Prospects in the Markets for Finance, Commodities, Manufactures and Services." Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Occasional Paper 3. PNUD, Nueva York.
- Badejo, Babafemi A. 1992. "Non-Governmental Organizations." Documento de antecedentes para el Informe sobre Desarrollo Humano 1993, PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Balisacan, Arsenio. 1992. "Rural Poverty in the Philippines: Incidence, Determinants and Policies." *Asian Development Review* 10 (1): 125 a 163.
- Banco Asiático de Desarrollo. 1991. *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries*. Economics and Development Resource Center, Manila.
- Banco Mundial. 1989. "Brazil: Prospects for Privatization." Departamento Geográfico I, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, División de Finanzas e Industria. Washington, D.C.
- . 1990. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*. Washington, D.C. Banco Mundial.
- . 1991a. "Brazil: Economic Stabilization and Structural Reforms." Departamento Geográfico I, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, División de Operaciones de Países. Washington, D.C.
- . 1991b. *Egypt: Alleviating Poverty during Structural Adjustment*. Informe sobre Países del Banco Mundial. Washington, D.C.
- . 1991c. "Ghana: Progress and Adjustment." Departamento de Africa Occidental. Oficina Regional de Africa, Washington, D.C.
- . 1991d. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.
- . 1991e. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1991f. *World Tables 1991*. Washington, D.C.

- . 1992a. *China: Reform and the Role of the Plan in the 1990s*. Informe sobre Países del Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1992b. *Global Economic Prospects in Developing Countries*. Washington, D.C.
- . 1992c. "India: Stabilizing and Reforming the Economy." Departamento Geográfico II, Oficina Regional de Asia Meridional. Washington, D.C.
- . 1992d. *Kenya: Reinvesting in Stabilization and Growth through Public Sector Adjustment*. Informe sobre Países del Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1992e. "Viet Nam: Restructuring Public Finance and Public Enterprises." Departamento Geográfico I, Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico. Washington, D.C.
- . 1992f. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992*. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Barlett, Donald L. y James B. Steele. 1992. *America: What Went Wrong*. Kansas City: Andrews y McMeel.
- Barrett, Bill. 1992. "AIDS Pandemic Affects Rio Process." *The Earth Times*, 1º de Diciembre, pág. 3.
- Baumol, William J. 1990. "Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive." *Journal of Political Economy* 98 (5): 893 a 921.
- Bayliss, Fernando J. 1990. *Self-Employment in Industrialised Market Economy Countries*. Labour Market Analysis and Employment Planning Working Paper 38. Ginebra: OIT.
- Bebbington, Anthony y Graham Thiele. 1993. *Non-Governmental Organisations and the State in Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. Londres: Routledge.
- Beets, Nico, Jan Neggers y Fritz Wils. 1988. "Big and Still Beautiful": *Enquiry in the Efficiency and Effectiveness of Three Big NGOs (BINGO's) in South Asia*. Evaluación de programa No. 32. Países Bajos: DGIS/NOVIB.
- Benazzon, Chaouk. 1992. "La Décentralisation: Cas du Maroc." Documento de antecedentes para el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*, PNUD, Nueva York.
- Bird, R. y O. Oldman, comps. 1990. *Taxation in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Black, Maggie. 1991. "Philippines: Children of the Runaway Cities." Innocenti Studies. UNICEF, Florencia.
- Blanchard, Olivier J., Kenneth A. Froot y Jeffrey D. Sachs, eds. De próxima publicación. *The Transition in Eastern Europe*. Chicago: The University of Chicago Press y Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (EE.UU.).
- Boraine, Alex. 1991. "Demokratie Will Gelernt Sein." *Der Überblick* (Hamburgo) 4/91 (diciembre): 14 a 16.
- Borton, John. 1992. "The Enhanced Role of NGOs in Relief Operations." In *Development Research Insights*. Sussex: Instituto para el Desarrollo de Ultramar e Instituto de Estudios sobre el Desarrollo.
- Bose, A.B. 1992. "The Disadvantaged Urban Child in India." Innocenti Occasional Paper 1. The Urban Child Series. UNICEF, Florencia.
- Bouassami, Mohammed. 1990. "Indicateur de Développement Humain: Cas du Maroc, IDH par Province." Informe preparado para el PNUD, Rabat.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. "Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz." Informe del Secretario General de conformidad con la declaración aprobada en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad celebrada el 31 de enero de 1992. Naciones Unidas, Nueva York. DPI/1247.
- Brass, Paul R. 1991. *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*. Nueva Delhi: Sage Publications.
- Brown, David L. y David C. Korten. 1989. "Understanding Voluntary Organizations: Guidelines for Donors." Documento de trabajo para Investigación sobre Políticas 258. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Brown, Lester R., Christopher Flavin y Hal Kane. 1992. *Vital Signs 1992*. Nueva York: W.W. Norton.
- Bruce, J. y D. Dwyer. 1988. *A Home Divided: Women and Income in the Third World*. Palo Alto, California: Stanford University Press.
- Brush, Candida. 1990. "Women and Enterprise Creation." OCDE, París.
- Buhmann, Brigitte, Lee Rainwater, Guenther Schmaus y Timothy M. Smeeding. 1988. "Equivalence Scales, Well-Being, Inequality and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study LIS Database." *Review of Income and Wealth* 34 (2): 115 a 142.
- Candoy-Sekse, Rebecca y Anne Ruiz Palmer. 1990. *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises: Vol. III, Inventory of Country Experience and Reference Materials*. Documento técnico del Banco Mundial 90. Washington, D.C.
- Carlson, Beverley A. y Tessa M. Wardlaw. 1990. "A Global, Regional and Country Assessment of Child Malnutrition." Documento de trabajo n° 7 del personal del UNICEF. Nueva York.
- Carroll, Thomas F. 1992. *Intermediary NGOs: The Supporting Links in Grassroots Development*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Centro de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat). 1991. *Human Settlements: Development Through Community Participation*. Nairobi.
- Cernea, Michael M. 1988. *Organizaciones no Gubernamentales y desarrollo local*. Documento para debate del Banco Mundial 40. Washington, D.C.
- Clark, John. 1990. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para África. 1990. "African Charter for Popular Participation in Development and Transformation." Actas de la Conferencia Internacional sobre Participación Popular y el Proceso de Desarrollo en África celebrado en Arusha, Tanzania, 12 a 16 de febrero. Addis Abeba: CEPA. E/ECA/ CM.16/11.

- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. 1992. *Panorama Económico de América Latina 1992*. Santiago de Chile.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. 1992. *Economic Survey in Europe in 1991-1992*. Ginebra.
- Comisión del Sur. 1991. *Desafío para el Sur*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Conferencia de las Naciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1992. "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo." Nueva York. A/CONF.151/5/Rev.1.
- Coninck, John de. 1992. *Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation: Uganda Country Study*. Documento de trabajo 51. Londres: Instituto para el Desarrollo de Ultramar.
- Constantino-David, Karina. 1992. "The Caucus of Development NGO Networks: The Philippine Experience in Scaling-up NGO Impact." Universidad de Manchester, Instituto de Políticas de Desarrollo y de Gestión.
- Conyers, D. 1983. "Decentralisation: The Latest Fashion in Development Administration?" *Public Administration and Development* 3: 197-220.
- Corbo, Vittorio, Stanley Fischer y Steven B. Webb. 1992. *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*. Simposio del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cornia, G. Andrea, Rolph van der Hoeven y Thandika Mkandawire. 1992. *Africa's Recovery in the 1990s*. Informe del UNICEF. Londres: Macmillan.
- Corporación Financiera Internacional, 1992. *Informe Anual 1992*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cowán, L. Gray. 1990. *Privatization in the Developing World*. Nueva York: Praeger Publishers.
- Crombrugge, G. de, M. Howes y R. Nieuwkerk. 1985. *An Evaluation of EC Small Development Projects*. Bruselas: Collectif d'Echanges pour la Technologie Appropriée (COTA).
- Chambers, Robert, comp., 1989. "Vulnerability: How the Poor Cope." *IDS Bulletin* 20 (2): 39 a 47.
- Chamie, Mary. 1991. "Aging, Disability and Gender." Naciones Unidas. Nueva York.
- Chatterji, Amrita. 1992. "India: The Forgotten Child of the Cities." *Innocenti Studies*. UNICEF, Florencia.
- Cheema, G. Shabbir, comp., 1986. *Reaching the Urban Poor: Project Implementation in Developing Countries*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Children's Defense Fund. 1992. *The State of America's Children*.
- Chowdhury, Omar. 1990. "UNDP Country Report on Bangladesh." PNUD, Dacca.
- Dalal, K.L., comp., 1991. *Human Development: An Indian Perspective*. Nueva Delhi: Vikas Publishing House para el PNUD.
- Danns, George K. 1989. "The Entrepreneur in Development." *Caribbean Affairs* 2 (3): 152-60.
- Deger, Saadet, y Somnath Sen. 1990. *Military Expenditure: The Political Economy of International Security*. Nueva York: Oxford University Press.
- Demery, David y Lionel Demery. 1992. *Adjustment and Equity in Malaysia*. Estudios del Centro de Desarrollo. OCDE, París.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos. 1986. *Women and Business Ownership*. Washington, D.C.
- Soto, Hernando de. 1986. *El otro sendero*. 2ª ed., Lima: Editorial El Barranco.
- Dietz, Ton y Sam Moyo. 1991. *Zimbabwe: Organisation of Rural Associations for Progress (ORAP)*. Países Bajos: Veldonderzoek, Impactstudie Medefinancieringsprogramma.
- Dore, Ronald, Jean Bounine-Cabale y Kari Tapioli, comps. 1989. *Japan at Work: Markets, Management and Flexibility*. OCDE, París.
- Drèze, Jean y Amartya K. Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ekins, Paul. 1992. *A New World Order: Grassroots Movements for Global Change*. Londres: Routledge.
- Elkan, Walter. 1988. "The Background of African Entrepreneurs." *World Bank Research Observer* 3 (2).
- Farrington, John, Anthony Bebbington, David J. Lewis y Kate Wellard. 1993. *Reluctant Partners? Non-Governmental Organisations, the State and Sustainable Agricultural Development*. Londres: Routledge.
- FNUAP. 1991. *El estado de la población mundial*. Nueva York.
- . 1992. *El estado de la población mundial*. Nueva York.
- Fondo Monetario Internacional. 1991. *Government Financial Statistics*. Washington, D.C.
- . 1992. *Perspectivas de la economía mundial*. Washington, D.C. Octubre.
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. 1992. *Un Plan de Desarrollo Humano de Largo Plazo para Colombia*. Bogotá.
- Galal, Ahmed. 1991. *Public Enterprise Reform: Lessons from the Past and Issues for the Future*. Documento para discusión del Banco Mundial 119. Washington, D.C.
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon e Ingo Vogelsang. 1992. "Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: Case Studies from Chile, Malaysia, Mexico and the U.K." Documentos presentados a la Conferencia. Banco Mundial, Departamento de Economías Nacionales. Washington, D.C.
- Gay, John, Debby Gill, Thuso Green, David Hall, Mike Mhlanga y Manthastisi Mohapi. 1991. "Poverty in Lesotho: A Mapping Exercise." Informe preparado para el PNUD. Sechaba Consultants, Maseru.
- Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering. 1992. *Significance of the Co-financing Programme: An Exploration*. Final Report of the Steering Group, Impact Co-financing Programme. La Haya.
- Getubig, Ismael, Jr. y Harry T. Oshima, eds. 1991. *Towards a Full Employment Strategy for Accelerated Economic Growth*. Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre.
- Ghai, Dharam. 1989. "Participatory Development:

- Some Perspective from Grass-Roots Experiences." *Journal of Development Planning* (19): 215 a 246.
- Girard, Augustin y Geneviève Gentil. 1983. *Cultural Development: Experience and Policies*. 2ª ed., París: UNESCO.
- Gish, O., R. Malik y P. Sudharto. 1988. "Who Gets What? Utilisation of Health Services in Indonesia." *International Journal of Health Planning and Management* 5: 41 a 52.
- Gonzalez-Block, N. y otros. 1989. "Health Services Decentralization in Mexico: Formulation, Implementation and Results of Policy." *Health Policy and Planning* 4: 301 a 315.
- Goulet, Denis. 1989. "Participation in Development: New Avenues." *World Development* 17(2): 169 a 171.
- Graft-Johnson, K.T. de. 1992. "Interagency Programme to Monitor Progress Towards the Attainment of Social Goals in the 1990s: A Synthesis of Five Pilot Studies in Ecuador, Kenya, Mali, Mexico and Philippines." Grupo de trabajo interorganismos, Accra. Mimeografiado.
- Green, Reginald H. 1992. "Transformation, Poverty and Civil Society in Sub-Saharan Africa: What Roles for NGOs?" Nineteenth Forum Internazionale, Europa Universo. Cuneo, Italia. Mimeografiado.
- Grefte, Xavier. 1992. "Les Conditions de Réussite de la Décentralisation dans les Pays en Développement." Documento de antecedentes para el Informe sobre Desarrollo Humano 1993. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Griffin, Keith. 1991. "Foreign Aid After the Cold War." *Development and Change* 22: 645 a 685.
- Griffin, Keith y Azizur Rahman Khan. 1992. "Globalization and the Developing World: An Essay on the International Dimensions of Development in the Post-Cold War Era." Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Occasional Paper 2. PNUD, Nueva York.
- Griffin, Keith y John Knight, eds. 1990. *Human Development and the International Development Strategy for the 1980s*. Londres: Macmillan.
- Griffin, Keith y Terry McKinley. De próxima publicación. "Guidelines for Implementing a Human Development Strategy." Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Occasional Paper. PNUD, Nueva York.
- Gros Espiell, Héctor. 1990. *Report by the Expert on Guatemala*. Nueva York: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. E/CN.4/1990/45/Add.1. 12 de diciembre.
- Grosh, Barbara. 1992. *Public Enterprise in Kenya*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Groots Network News (Nueva York). 1993. Febrero.
- Guzmán, Generoso de. 1990. "Human Development Report: Philippines Case Study." PNUD, Nueva York.
- Hacker, Andrew. 1992. *Two Nations: Black and White, Separate, Hostile, Unequal*. Nueva York: Macmillan.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, comps., 1992. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Halperin, Morton H., David J. Scheffer y Patricia L. Small. 1992. *Self-Determination in the New World Order*. Washington, D.C.: Dotación Carnegie para la Paz.
- Haq, Mahbub ul. 1992a. "Human Development in a Changing World." Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Occasional Paper 1. PNUD, Nueva York.
- . 1992b. "New Analysis: Bridges on the 'Road to Rio'." *Earth Summit Times*, edición especial, 21 de julio, págs. 9 y 12.
- . 1992c. "Viejos mitos, nuevas acciones: Otros enfoques del desarrollo humano". *Opciones* (mayo).
- . 1992d. "Towards Sustainable Human Development." Declaración de apertura en el Simposio de La Haya sobre el desarrollo sostenible: del concepto a la acción, 25 a 27 de noviembre, La Haya.
- Harsch, Ernest. 1992. "Strengthened Somalia Relief Effort Threatened by Continued Fighting." *Africa Recovery* 6 (3): 6 a 9.
- . 1993. "Somalia Restoring Hope." Africa Recovery Briefing Paper 7. Naciones Unidas, Nueva York.
- Henry, Ralph M. 1991. "Trinidad and Tobago: Human Development Indicators." Informe preparado para el PNUD, Puerto España.
- Hewett, Daniel P. 1991. "Los gastos militares en los países en desarrollo", en *Finanzas y Desarrollo* 28 (3).
- Hirschman, Albert O. 1984. *Getting Ahead Collectively: Grassroots Development in Latin America*. Nueva York: Pergamon Press.
- Hyden, Goran y Michael Bratton, eds. 1992. *Governance and Politics in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Instituto de Recursos Mundiales. 1992. *Recursos mundiales 1992. En colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Nueva York: Oxford University Press.
- Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz. 1992. *SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament*. Nueva York: Oxford University Press.
- Jahan, Selim. 1991. *Female Employment Opportunities and Job Entry Qualifications in Bangladesh*. Dacca: OIT.
- Jaynes, Gerald David y Robin M. Williams, Jr., comps., 1989. *A Common Destiny: Blacks and American Society*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Jazairy, Idris, Mohiuddin Alamgir y Theresa Panuccio. 1992. *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequences*. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. Nueva York: New York University Press.
- Johnson, Simon. 1992. "Private Business and Human Development: The Evidence After Communism." Documento de antecedentes para el Informe sobre

- Desarrollo Humano 1993. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- . 1993. "A Tale of Two Cities: Krakow and Lodz." *Documento de antecedentes para el Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- . "Private Business in Eastern Europe." En Blanchard, Froot y Sachs, de próxima publicación.
- Kanbargi, Ramesh, comp. 1991. *Child Labour in the Indian Subcontinent: Dimensions and Implications*. Nueva Delhi: Sage Publications.
- Kaul, Inge. 1993a. "Making the Human Development Concern Operational: A 10-Point Agenda." PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- . 1993b. "A New Approach to Aid." PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Kelley, Allen C. 1991. "The Human Development Index: Handle With Care." *Population and Development Review* 17(2): 315 a 324.
- Kennedy, Paul. 1993. *Preparing for the Twenty-First Century*. Nueva York: Random House.
- Khan, Akhtar Hameed. 1983. "Orangi Project: A Task Bigger than Colombo." *Pakistan and Gulf Economist* 2 (24): 12 a 18.
- Khatib, H. 1990. "Human Development Report 1990: Jordan: a Follow-up." Informe preparado para el PNUD, Amman.
- Kikeri, Sunita, John Nellis y Mary Shirley. 1992. *Privatization: The Lessons of Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kingma, Kees. 1993. "Can Development Be Measured?" *The Courier* 137:70-72.
- Klitgaard, Robert. 1991. *Adjusting to Reality: Beyond "State versus Market" in Economic Development*. Publicación del Centro Internacional sobre el Crecimiento Económico. San Francisco: ICS Press.
- Klugman, Jeni. 1992. "Decentralization: A Survey of Literature." Documento de antecedentes para el Informe sobre Desarrollo Humano 1993. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Klugman, Jeni, Frances Stewart y A.H. Helmsing. 1992. "Decentralization in Zimbabwe." Documento de antecedentes para el Informe sobre Desarrollo Humano 1993. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Korten, David C. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Kouidhi, Moncef y Joselyne Ramamonjisoa. 1991. "Développement Humain et Identification des Zones Prioritaires d'Intervention." Informe preparado por Dirassat (Túnez) para el PNUD. Antananarivo.
- Krongkaew, Medhi, Pranee Tinakorn y Suphat Suphachalasai. 1992. "Rural Poverty in Thailand: Policy Issues and Responses." *Asian Development Review* 10 (1): 199 a 225.
- Kühne, Winrich. 1992. "Blauhelme in Einer Turbulenten Welt: Neue Aufgaben für die Vereinten Nationen." *Der Überblick* (Hamburgo) 4/92 (septiembre): 5 a 10.
- Labazée, Pascal. 1988. *Entreprises et Entrepreneurs du Burkina Faso*. París: Karthala Éditions.
- Lecomte, Bernard. 1992. "Report on Human Development." Documento de antecedentes para el Informe sobre Desarrollo Humano 1993. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Lehmann, David. 1990. *Democracy and Development in Latin America: Economics, Politics and Religion in the Post-War Period*. Filadelfia: Temple University Press.
- Leipziger, Danny M. 1992. *Awakening the Market: Viet Nam's Economic Transition*. Documento para discusión del Banco Mundial 157. Washington, D.C.
- Leonard, H. Jeffrey y otros. 1989. *Environment and the Poor: Development Strategies for a Common Agenda*. U.S. Third World Policy Perspectives 11. Consejo de Desarrollo del Ultramar. New Brunswick, Nueva Jersey: Transaction Books.
- Lewenhak, Sheila. 1992. *The Reevaluation of Women's Work*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Lipton, David y Jeffrey Sachs. 1990. "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 75 a 147.
- Lisk, F., comp. 1985. *Popular Participation in Planning for Basic Needs*. Aldershot, Reino Unido: Gower.
- Loveman, Brian. 1991. "NGOs and the Transition to Democracy in Chile." *Grassroots Development* 15 (2).
- Lubell, Harold. 1991. *The Informal Sector in the 1980s and 1990s*. París: Centro de Desarrollo de la OCDE.
- MacAndrews, C., comp. 1986. *Central Government and Local Development in Indonesia*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mahubani, Kishore. 1992. "The West and the Rest." Programa de Estudio del Desarrollo, del PNUD. Nueva York. Mimeografiado.
- Mahendra Dev, S. 1992. *Poverty Alleviation Programmes: A Case Study of Maharashtra with Emphasis on the Employment Guarantee Scheme*. Documento para discusión n° 37. Bombay: Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Mamdani, Mahmood. 1992. "Africa: Democratic Theory and Democratic Struggles." *Economic and Political Weekly*, 10 de octubre.
- Marinakakis, Andrés E. 1992. "Public Sector Employment in Developing Countries: An Overview of Past and Present Trends." Occasional Paper 3, Proyecto interdepartamental sobre el ajuste estructural. OIT, Ginebra.
- Marsden, David y Peter Oakley, comps. 1990. *Evaluating Social Development Projects*. Development Guidelines 5. Oxford: Oxfam.
- Marsden, Keith. 1990. *African Entrepreneurs: Pioneers of Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- McIvor, C. 1990. "A New Approach to the Disabled in Africa." *The Courier* 124.
- McNamara, Robert S. 1991. "La reducción de los

- gastos militares en el Tercer Mundo" en *Finanzas y Desarrollo* 28 (3).
- Menezes, Rohit. 1992. "Panos AIDS Study Warns of Economic Implications." *The Earth Times*, 1° de diciembre, pág. 16.
- Millman, Sara R. y otros. 1991. *The Hunger Report: Update 1991*. The Alan Shawn Feinstein World Hunger Program. Providence, Rhode Island: Brown University.
- Moghadam, Valentine M., comp. 1992. *Privatization and Democratization in Central and Eastern Europe and the Soviet Union: The Gender Dimension*. Helsinki: WIDER.
- Muir, Ann. 1992. *Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation: Zimbabwe Country Study*. Documento de trabajo 52. Londres: Instituto para el Desarrollo de Ultramar.
- Munachonga, M. 1986. "Impact of Economic Adjustment on Women in Zambia." En *UNDP Restructuring and Development in Zambia: Roles for Technical Co-operation*. Nueva York: PNUD.
- Munyakho, Dorothy. 1992. "Kenya: Child Newcomers in the Urban Jungle." *Innocenti Studies*. UNICEF, Florencia.
- Muralidharan, Sukumar. 1992. "Inflationary Impulse." *Frontline*, 23 de Octubre 23, págs. 114 a 115.
- Naciones Unidas. 1989. "Report on National Legislation for the Equalisation of Opportunities for People with Disabilities." Nueva York.
- . 1990a. *Disability Statistics Compendium*. Nueva York.
- . 1990b. *Global Outlook 2000*. Nueva York.
- . 1990c. *A Global Strategy for the Prevention and Control of Iodine Deficiency Disorders*. Nueva York.
- . 1991a. *Estudio Económico Mundial 1991. Tendencias y política actuales en la economía mundial*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. Naciones Unidas. Nueva York. E/91/75/ST/ESA/222.
- . 1991b. *Situación de la mujer en el mundo. Tendencias y estadísticas. 1970-1990*. Nueva York.
- . 1992a. "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización." Nueva York. A/47/1.
- . 1992b. "Study on Defensive Security Concepts and Policies." Informe del Secretario General. Nueva York. A/47/394.
- . 1992c. *Estudio Económico Mundial 1992: Tendencias y políticas actuales en la economía mundial*. Departamento de Desarrollo Económico y Social. Nueva York. E/1992/40. ST/ESA/231.
- . 1992d. *World Investment Report 1992*. Nueva York.
- . 1992e. *The World's Women*. Nueva York.
- Nellis, J. 1983. "Tutorial Decentralisation in Morocco." *Journal of Modern African Studies* 21 (3): 423 a 435.
- Nobel, J.H. 1981. "Social Inequality and the Prevalence of Disability in the Disabled Child." UNICEF, Nueva York.
- OACNUR. 1991. *Refugees: The Global Outlook 1990*. No.18. Ginebra.
- Oakley, Peter y otros. 1991. *Projects with People*. Ginebra: OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo. 1990a. *Empleo y equidad. El desafío de los 90*. Programa Regional del Empleo en América Latina y el Caribe (PRE-ALC). Santiago de Chile: Programa Mundial del Empleo de la OIT.
- . 1990b. *La promoción del empleo por cuenta propia*. 77ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Informe VII. Ginebra.
- . 1991a. *African Employment Report*. Addis Abeba: Jobs and Skill Programme for Africa.
- . 1991b. "Mercado de trabajo y deuda social en los 80." Programa Regional del Empleo en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- . 1991c. *Anuario de Estadísticas del Trabajo*. Ginebra.
- . 1992. *El trabajo en el mundo*. Ginebra.
- . 1993. *El trabajo en el mundo*. Ginebra.
- . 1989. "Farm Redeployment to Sustained Employment Generation: Challenges for Ghana's Programme for Economic Recovery and Development." WFP/JASPA Report. OIT, Addis Abeba.
- Ohiorhenuan, Lily. 1992. "People's Participation in the Markets." Documento de antecedentes para el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- OMS. 1992. "Global Health Situation and Projections: Estimates." División de vigilancia epidemiológica y de evaluación de la situación y las tendencias de la salud. Ginebra. WHO/HST/92.1.
- Onn, Fong Chan. 1990. "Small and Medium Industries in Malaysia: Economic Efficiency and Entrepreneurship." *The Developing Economies* 28 (2): 152 a 179.
- ONUDI. 1992. *Industry and Development: Global Report 1992/93*. Viena.
- Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (SIDA) 1993. *Redefining the Role of the State and Market in the Development Process*. Estocolmo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 1988. *Voluntary Aid for Development: The Role of Non-Governmental Organisations*. París.
- . 1990a. *Directory of Non-Governmental Development Organisations in OECD Member Countries*. París.
- . 1990b. *Implementing Change: Entrepreneurship and Local Initiative*. París.
- . 1990c. *OECD Economic Outlook: Historical Statistics 1960-1988*. París.
- . 1991. *The State of the Environment*. París.
- . 1992a. *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. 1992 Report. París.
- . 1992c. *Industry in Poland: Structural Adjustment Issues and Policy Options*. Centro para la cooperación con las economías europeas en transición. París.
- . 1992c. "Structural Shifts in Major OECD

- Countries. Industrial Policy in OECD Countries: Annual Review." 1992. París.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1988. *Pobreza rural en América Latina y el Caribe*. Actas de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Roma.
- Parker, John. 1992. "Russia Reborn: A Survey of Russia." *The Economist*, 5 de diciembre.
- Paul, Samuel. 1985. "La privatización del sector público" en *Finanzas y Desarrollo*. 22 (4).
- Paul, Samuel y Arturo Israel, comps. 1991. *Las organizaciones no gubernamentales y el Banco Mundial: Cooperación para el desarrollo*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- People's Organizations and NGOs in Asia. 1991. *Colombo Statement of People's Empowerment*. Colombo.
- Perkins, Dwight H. y Michael Roemer, comps. 1991. *Reforming Economic Systems in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional.
- Perkins, Liza M. 1992. "The Brazilian Privatization Program: Procedures, Impediments, and Implications." New York University, Centro de Estudios sobre América Latina y el Caribe, Nueva York. Mimeografiado.
- Pfeffermann, Guy P. y Andrea Madarassy. 1992a. *Trends in Private Investment in Developing Countries, 1992 edition*. Documento para debate n° 14 de la CFI. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1992b. *Trends in Private Investment in Developing Countries 1993*. Documento para debate n° 16 de la CFI. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Picciotto, Robert. 1992. "Participatory Development: Myths and Dilemmas." Policy Research Working Paper 930. Banco Mundial, Washington, D.C.
- PNUD. 1990. *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- . 1991a. "Cities, People and Poverty, Urban Development Cooperation for the 1990s." Documento sobre estrategia del PNUD. Nueva York.
- . 1991b. *Desarrollo Humano. Informe 1991*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- . 1991c. "Poverty Alleviation in Asia and the Pacific: The UNDP Response." Informe de un curso práctico regional, 26 a 28 de mayo, 1991. Kuala Lumpur.
- . 1992a. *Balanced Development: An Approach to Social Action in Pakistan*. Islamabad.
- . 1992b. "Bucharest Statement on Change: Systems and People." Actas de una Mesa Redonda sobre los Desafíos del Desarrollo Global, celebrada en Bucarest (Rumanía), 4 a 6 de septiembre.
- . 1992c. *Human Development in Bangladesh: Local Action Under National Constraints*. Dacca.
- . 1992d. *Desarrollo Humano: Informe 1992*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- . 1992e. *Making People Matter: Introductory Comment on a Human Development Strategy for Ghana*. Accra.
- . 1992f. "NGO Perspectives on Poverty, Environment and Development." Grupo del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales y Programa de las ONG. Nueva York.
- . 1993. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. Nueva York.
- PNUMA. 1991. *Success Stories of Women and the Environment*. Washington, D.C.: PNUMA y World-WIDE, Inc.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York: Free Press.
- Pronk, Jan y Mahbub ul Haq. 1992. "Sustainable Development: From Concept to Action." El informe de La Haya. Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, La Haya y PNUD, Nueva York.
- Rahman, Rushidan Islam. 1991. "Poor Women's Access to Economic Gain from Grameen Bank Loans." Documento de trabajo 91/2. Escuela de Investigación sobre Estudios relativos al Pacífico de la Universidad Nacional de Australia, Centro Nacional de Estudios sobre el Desarrollo, Canberra.
- Ramaga, Philip Vuciri. 1992. "Relativity of the Minority Concept." *Human Rights Quarterly* 14: 104 a 119.
- Ranis, Gustav y Frances Stewart. 1992a. "Decentralization in Chile." Documento de antecedentes para el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- . 1992b. "Decentralization in Indonesia." Documento de antecedentes para el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- . 1992c. "Participation and Human Development." Documento de antecedentes para el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Red de privatización en Europa central y oriental. 1992. "Country Privatization Report 1992: Poland." Liubliana.
- Remenyi, Joe. 1991. *Where Credit Is Due: Income-Generating Programs for the Poor in Developing Countries*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Repetto, Robert y M. Gillis, comps. 1988. *Public Policies and the Misuse of Forest Resources*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ribe, Helen, Soniya Carvalho, Robert Liebenthal, Peter Nicholas y Elaine Zuckerman. 1990. *How Adjustment Programs Can Help the Poor: The World Bank's Experience*. Documento para discusión del Banco Mundial 71. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Riddell, Roger. 1992. "Grassroots Participation and the Role of NGOs." Documento de antecedentes para el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Riddell, Roger y Mark Robinson. 1992. *The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects: Results of the Case Study Evaluations*. Working Paper 68. Londres: Instituto para el Desarrollo de Ultramar.
- . 1993. *Working with the Poor: NGOs and Rural Poverty Alleviation*. Londres: Instituto para el Desarrollo de Ultramar.
- Ringrose, Nigel. 1992. "Increasing UNDP's Impact on

- Poverty Alleviation and Grassroots Development." PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Rizzini, Irene, Irma Rizzini, Monica Munhoz y Lidia Galeano. 1992. "Childhood and Urban Poverty in Brazil: Street and Working Children and Their Families." Innocenti Occasional Papers, The Urban Child Series, No. 3. UNICEF, Florencia.
- Robinson, Mark. 1992. *Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation: India Country Study*. Working Paper 49. Londres: Instituto para el Desarrollo de Ultramar.
- Roemer, Michael y Christine Jones, comps. 1991. *Markets in Developing Countries*. San Francisco: ICS Press.
- Rohwer, Jim. 1992. "When China Wakes: A Survey of China." *The Economist*, 28 de noviembre.
- Rondinelli, D., J. Nellis y G. Chabbir Cheema. 1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial 581. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Salome, Bernard. 1989. *Fighting Urban Unemployment in Developing Countries*. París: Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Schmitz, Gerald J. y David Gillies. 1992. *The Challenge of Democratic Development: Sustaining Democratization in Developing Societies*. Ottawa: The North-South Institute.
- Schneider, Bertrand. 1988. *The Barefoot Revolution: A Report to the Club of Rome*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Secretaría del Commonwealth. 1989. *Engendering Adjustment for the 1990s: Report of a Commonwealth Expert Group on Women and Structural Adjustment*. Londres.
- Sen, Amartya K. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1990a. "Development as Capability Expansion." En Griffin and Knight 1990.
- . 1990b. "More than 100 Million Women Are Missing." *New York Review of Books* 37 (20): 61 a 66.
- Shapiro, Helen y Lance Taylor. 1990. "The State and Industrial Strategy." *World Development* 18 (6): 861 a 878.
- Sherif, Khaled. De próxima publicación. *Regional Study on Public Enterprise Reform and Privatization in Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shiva Kumar, A.K. 1990. "The UNDP's Human Development Index: A Computation for 17 Indian States." Harvard Center for Population Studies, Cambridge, Massachusetts. Mimeografiado.
- Siegal, Beth. 1990. "Business Creation and Local Economic Development: Why Entrepreneurship Should Be Encouraged." *Enterprising Women*. París: OCDE.
- Singer, Hans. 1992. "Una vez superada la crisis de la deuda." *Desarrollo* 21.
- Singh, Inderjit. 1992. *China: Industrial Policies for an Economy in Transition*. Documento para debate del Banco Mundial 143. Washington, D.C.
- Sipos, Sandos. 1992. "Poverty Measurement in Central and Eastern Europe Before the Transition to the Market Economy." Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series 29. UNICEF, Florencia.
- Smith, Brian. 1990. *More than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Smyth, Ines. 1992. "Collective Efficiency and Selective Benefits: The Growth of the Rattan Industry of Tegalwangi (Indonesia)." *IDS Bulletin* 23 (3): 51 a 56.
- Sollis, Peter. 1992. "Multilateral Agencies, NGOs and Policy Reform." *Development in Practice* 2 (3).
- Sridhar, V. 1993. "A Global Crisis: Commodity Trade at the Crossroads." *Frontline*, 1° de enero, págs. 98 a 100.
- Soto, Hernando de. 1986. *El otro sendero*, 2° edición, Lima: Editorial El Barranco.
- Standing, Guy. 1992. "Human Development in Eastern and Central Europe." Documento de antecedentes para el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. PNUD, Nueva York. Mimeografiado.
- Standing, Guy y Victor Tokman. 1991. *Towards Social Adjustment: Labour Market Issues in Structural Adjustment*. Ginebra: OIT.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1990. *The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights*. Tokio: Universidad de las Naciones Unidas.
- Steel, William F. y Leila M. Webster. 1992. "How Small Enterprises in Ghana Have Responded to Adjustment." *World Bank Economic Review* 6 (3): 423 a 438.
- Stewart, Frances. 1991. "The Many Faces of Adjustment." *World Development* 19 (12): 1847 a 1864.
- Stewart, Frances, Henk Thomas y Ton de Wilde, comps., 1990. *The Other Policy*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Streeten, Paul. 1992. "Global Governance for Human Development." ODH Occasional Paper 4. PNUD, Nueva York.
- Strong, Maurice F. 1992. "Earth Inc. Needs Better Management." *The Earth Times*, 1° de diciembre, pág. 8.
- Subbarao, K. 1985. "State Policies and Regional Disparity in Indian Agriculture." *Development and Change* 16 (4).
- Summers, Robert y Alan Heston. 1988. "A New Set of International Comparisons of Real Product and Prices Levels: Estimates for 130 Countries, 1950-1985." *Review of Income and Wealth* 34 (1): 1 a 26.
- . 1991. "Penn World Table (Mark V): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-88." *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 327 a 368.
- Summers, Robert, Irving B. Kravis y Alan Heston. 1984. "Changes in the World Income Distribution." *Journal of Policy Modelling* 6 (2): 237 a 269.
- Sundararajan, C.R. 1990. "Resources for Human Development: Country Study: India." PNUD, Nueva York.

- Svasti, Pongsvas, Naris Chaiyasoot, Waraporn Suva-chittanont y Paranee Masnee. 1991. "Human Development Indicators in Thailand." Informe preparado para el PNUD. Bangkok.
- Svasti, Pongsvas y otros. 1991. "Human Development Indicators." PNUD, Bangkok.
- Swift, Anthony. 1991. "Brazil: The Fight for Childhood in the City." Innocenti Studies. UNICEF, Florencia.
- Tendler, Judith. 1987. *Whatever Happened To Poverty Alleviation?* Informe para el examen a mitad de decenio de los programas de la Fundación Ford sobre medios de vida, empleo y generación de ingresos. Nueva York: Fundación Ford.
- Theunis, Sjef, comp., 1992. *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries: and the South Smiles...* Dordrecht, Países Bajos: Martinus Nijhoff.
- Tordoff, W. 1988. "Local Administration in Botswana." *Public Administration and Development* 8: 183 a 202.
- Treagust, Steven. 1990. "Improving the Quality of Education in Developing Countries." En Griffin y Knight 1990.
- Tri, Huynh Cao, comp. 1988. *Participative Administration and Endogenous Development*. París: UNESCO.
- Turnham, David, Bernard Salome y Antoine Schwarz. 1990. *The Informal Sector Revisited*. París: Centro de Desarrollo de la OCDE.
- UNCTAD. 1990a. *Los países menos adelantados. Informe de 1990*, Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1990b. *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1990*. Informe de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1991a. *Los países menos adelantados. Informe de 1991*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1991b. *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1991*. Informe de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNESCO. 1981. *Desarrollo Cultural. Experiencias regionales*. París.
- . 1986. *Participation in Cultural Activities: Three Case Studies*. París.
- . 1990. *Tradition and Development in Africa Today*. París.
- . 1991. Informe mundial sobre la educación 1991. Madrid: Santillana/UNESCO.
- UNICEF. 1990. *Estado Mundial de la Infancia 1991*. Barcelona: J. y J. Asociados.
- . 1991. *Estado Mundial de la Infancia 1992*. Barcelona: J. y J. Asociados.
- . 1992. *Estado Mundial de la Infancia 1993*. Barcelona, J. y J. Asociados.
- . 1993. *Indicators Concerning Children in the Countries of the Former Soviet Union: A Statistical Review*. Documento de Trabajo de la División de Programas.
- Unión Interparlamentaria. 1992. *Women and Political Power*. Reports and Documents Series 19. Ginebra.
- Uphoff, Norman. 1992. *Local Institutions and Participation for Sustainable Development*. Gatekeeper Series 31. Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- van de Walle, Nicolas. 1989. "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues." *World Development* 17 (5): 601 a 616.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Walker, Tony. 1992. "Public Sector Liability for Egypt." *Financial Times*, 12 de agosto.
- Weiner, Myron. 1992. "Peoples and States in a New Ethnic Order." *Third World Quarterly* 13 (2): 317 a 332.
- White, David. 1991. "East Asia Arms Build-Up is Other Side of Peace Dividend Coin." *Financial Times*, 13 de marzo, pág. 4.
- White, Merry. 1987. "The Virtue of Japanese Mothers: Cultural Definitions of Women's Lives." *Daedalus* 116 (3): 149 a 164.
- White, Sarah C. 1992. *Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation: Uganda Country Study*. Documento de trabajo 50. Londres: Instituto para el Desarrollo de Ultramar.
- Wils, Fritz, y Lielson Antonia de Almeida Coelho. 1991. *Brazil: Ecumenica de Serviços (CESE)*. Países Bajos: Veldonderzoek, Impactstudie Medefinancieringsprogramma.
- Wilde de, Ton, Stijntje Schreurs y Arleen Richman, comps., 1991. *Opening the Market Place to the Small Enterprise: Where Magic Ends and Development Begins*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Wils, Fritz, y Betty Mindlin. 1991. *Brazil: Comissão Pastoral da Terra, Norte (II)*. Países Bajos: Veldonderzoek, Impactstudie Medefinancierings-programma.
- Wulf, Herbert. 1992a. "The Demobilization of Military Personnel as a Problem and a Potential for Human Development." Documento de antecedentes para el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. PNUD, Nueva York. Mimeoografiado.
- . 1992b. "Disarmament as a Chance for Human Development: Is There a Peace Dividend?" OIHD Occasional Paper 5. PNUD, Nueva York.
- Wunsch, J. y D. Olowu, comps. 1990. *The Failure of the Centralized State*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Yao, Joseph Y. 1990. "Resources for Human Development: Case Study of Côte d'Ivoire." PNUD, Nueva York.

Definiciones escogidas

Acceso a agua potable. Porcentaje de la población que tiene acceso razonable a un suministro de agua potable, que comprende aguas superficiales tratadas, o aguas no tratadas pero no contaminadas, como las procedentes de manantiales, pozos sanitarios y pozos de barrenos protegidos.

Acceso a servicios de salud. Porcentaje de la población que puede recabar servicios locales apropiados de salud, con un tiempo máximo de desplazamiento de una hora a pie o por medios locales de transporte.

Acceso a servicios de saneamiento. Porcentaje de la población que tiene acceso a medios sanitarios para la disposición de excrementos y desechos incluidas letrinas exteriores y compostos.

Agua, recursos renovables internos. Corriente anual media de ríos y acuíferos generada por precipitaciones endógenas.

Ahorro interno (bruto). Producto interno bruto menos consumo público y privado.

AOD para inversiones sociales. Ayuda oficial al desarrollo asignada a las esferas de salud, educación, servicios sociales, desarrollo rural y urbano, servicios sanitarios y suministro de agua.

Ayuda alimentaria en cereales. Los cereales suministrados por países donantes y organizaciones internacionales, entre ellas el Programa Mundial de Alimentos y el Consejo Internacional del Trigo, según informes correspondientes a cada año determinado de producción. Entre los cereales figuran trigo, harina, arroz, granos gruesos y los componentes de cereales de alimentos combinados.

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). DeseMBOLSO neto de préstamos y subvenciones en condiciones financieras favorables por organismos oficiales de países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), etc., con miras a promover el desarrollo económico y el bienestar, que

comprenden la cooperación y la asistencia técnicas.

Bajo peso al nacer. El porcentaje de niños que nacen pesando menos de 2.500 gramos.

Balanza de cuenta corriente. La diferencia entre a) las exportaciones de bienes y servicios (factoriales y no factoriales), más la entrada de transferencias unilaterales privadas, y menos las transferencias oficiales y b) las importaciones de bienes y servicios más todas las transferencias unilaterales al resto del mundo.

Científicos. Personas que han recibido una formación científica o tecnológica — generalmente por haber terminado la educación terciaria en cualquier esfera de las ciencias— y que trabajan profesionalmente en actividades de investigación y desarrollo, incluidos los administradores y directores de esas actividades.

Coefficiente Gini. Medida que muestra hasta qué punto se aproxima una determinada distribución del ingreso a la igualdad o la desigualdad absolutas. El coeficiente Gini, que debe su nombre a Corrado Gini, es la relación de la zona situada entre la línea de 45° y la curva de Lorenz, y la zona de todo el triángulo. A medida que el coeficiente se aproxima a cero, la distribución del ingreso se acerca a la igualdad absoluta. A la inversa, a medida que el coeficiente se aproxima a 1, la distribución del ingreso se acerca a la desigualdad absoluta.

Crecimiento menguado. Porcentaje de niños entre 12 y 23 meses que registran un nivel inferior a menos dos desviaciones estándar de la mediana del peso medio normal por estatura correspondiente a la población de referencia.

Densidad de población. Número total de habitantes dividido por la superficie.

Dependencia respecto del comercio. Las exportaciones más las importaciones como porcentaje del PIB.

Desempleo. Los desempleados son todas las personas por encima de una edad específica que no tienen un empleo remun-

nerado ni trabajan por cuenta propia, que están disponibles para un empleo remunerado o para trabajar por cuenta propia y que han adoptado medidas concretas para buscar un empleo remunerado o para trabajar por cuenta propia.

Disparidades mujeres-hombres. Serie de estimaciones nacionales, regionales y de otro tipo en la cual todas las cifras correspondientes a mujeres se expresan en relación con las cifras correspondientes a hombres, éstas últimas indizadas para que sean iguales a 100.

Disparidades rurales-urbanas. Serie de estimaciones nacionales, regionales y de otro tipo en las cuales todas las cifras rurales se expresan en relación con las cifras urbanas correspondientes, éstas últimas indizadas de tal manera que sean iguales a 100.

Disparidades Sur-Norte. Serie de estimaciones nacionales, regionales y de otro tipo en la cual todas las cifras se expresan en relación con las cifras medias correspondientes a todos los países industrializados, éstas últimas indizadas para que sean iguales a 100.

Educación primaria. Educación de primer nivel (nivel 1 según la Clasificación Uniforme Internacional 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 la ISCED), sobre una base mínima de cuatro años de instrucción previa en el primer nivel, y que imparte instrucción general o especializada, o ambas cosas, como escuelas intermedias, escuelas secundarias y secundarias superiores, escuelas normales de ese nivel y escuelas de carácter profesional o técnico.

Educación secundaria técnica. Educación impartida en los establecimientos de educación secundaria cuyo objetivo es preparar a los alumnos directamente para su oficio o una ocupación diferente de la enseñanza.

Educación terciaria. Educación de tercer nivel (niveles 5, 6 y 7 según la ISCED), que es impartida en universidades, escuelas normales superiores e instituciones de formación profesional de nivel superior. Dichos establecimientos exigen como condi-

ción mínima de admisión la conclusión de la educación de segundo nivel, o la demostración del dominio de un nivel equivalente de conocimientos.

Empleados. Empleados de plantilla, propietarios que trabajan, socios activos y trabajadores familiares no remunerados, pero excluidas las personas ocupadas en actividades domésticas.

Esperanza de vida al nacer. Número de años que viviría un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida.

Exportaciones de bienes y servicios. Valor de todos los bienes y servicios no factoriales suministrados al resto del mundo, incluidos mercancías, fletes, seguros, viajes y otros servicios no factoriales.

Fuerza de trabajo. Población económicamente activa, incluidos las fuerzas armadas y los desempleados, pero excluidas las amas de casa y otras personas que prestan servicios no remunerados.

Gasto en educación. Gastos efectuados por los conceptos de prestación, gestión, inspección y apoyo de escuelas preprimarias, primarias y secundarias; universidades y colegios universitarios; instituciones de formación profesional y otras, y servicios administrativos y auxiliares en general.

Gasto militar. Gastos efectuados por el Departamento de Defensa u otros departamentos en el mantenimiento de las fuerzas militares, que comprenden la compra de pertrechos y equipo militares, la construcción, el reclutamiento, el entrenamiento y los programas de asistencia militar.

Gasto público. Gastos efectuados por todas las oficinas, departamentos, establecimientos y otros organismos que actúan como agencias e instrumentos de la administración central de un país. Comprende tanto los gastos corrientes como los de capital o desarrollo, no los gastos provinciales, locales y particulares.

Gasto en salud. Gastos efectuados en hospitales, centros de salud y clínicas, planes de seguros de salud y planificación de la familia.

Graduados en ciencias. Graduados de educación terciaria en las esferas de las ciencias naturales y aplicadas.

Impuestos directos. Impuestos sobre el ingreso neto real o presunto de los particulares, sobre las utilidades de las empresas y sobre las ganancias de capital, sean realizadas por ventas de tierras, títulos de propiedad u otros activos.

Índice de producción de alimentos per capita. Cantidad anual media de alimentos producidos per cápita en relación con la producida en el año indizado. Por alimentos se entienden nueces, legumbres, frutas, cereales, hortalizas, caña de azúcar, remolacha azucarera, raíces feculentas, aceites comestibles, ganado y productos derivados de la ganadería.

Ingresos por empleado. Ingresos a precios constantes obtenidos mediante la deflación de los ingresos nominales por empleado según el índice de precios de consumo del país.

Inmunizados. El promedio de las coberturas de vacunación de niños menores de un año para los cuatro antígenos utilizados en el Programa de Inmunización Universal del Niño.

Inversión interna (bruta). Desembolsos adicionales a los activos fijos de la economía más cambios netos en el nivel de las existencias.

Malnutrición infantil. Véase *Bajo peso, crecimiento menguado y Raquitismo.*

Mediana de años de escolaridad. Mediana de años de escolaridad recibidos por personas de 24 años o más.

Mortalidad infantil. Véase *Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años.*

Necesidades de calorías diarias per capita. Promedio de cantidad de calorías necesarias para sostener a una persona a niveles normales de actividad y salud, habida cuenta de la distribución por edad, sexo, peso del cuerpo y temperatura ambiental.

Oferta diaria de calorías per capita. El equivalente calórico de la oferta neta de alimentos de un país, dividida por el número de habitantes, por día.

Países menos adelantados. Grupo de países en desarrollo definido por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Casi todos esos países sufren una o varias de las siguientes restricciones: un PNB per cápita de aproximadamente 300 dólares de los EE.UU. o menos, falta de litoral, insulari-

dad remota, desertización y proclividad a desastres naturales.

Paridades de poder adquisitivo (PPA). Véase *PIB per cápita real.*

Participación en el ingreso. Los ingresos, tanto en dinero como en especie, correspondientes a grupos de percentilas de hogares ordenados según el ingreso total de cada hogar.

Partos atendidos. Porcentaje de partos con asistencia de médicos, enfermeras, parteras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionales calificadas.

Peso bajo (malnutrición moderada y grave de los niños). Porcentaje de niños menores de cinco años que registran un nivel inferior a las desviaciones estándar del peso medio por edad correspondiente a la población de referencia.

PIB per cápita real (paridades de poder adquisitivo) [PPA] . Con la utilización de tipos de cambio oficiales para convertir las cifras en moneda nacional en dólares EE.UU., no se pretende medir la capacidad adquisitiva interna relativa de las monedas. El Proyecto de Comparación Internacional de las Naciones Unidas (PCI) ha elaborado medidas del PIB real en una escala comparable internacionalmente, utilizando como factores de conversión paridades de poder adquisitivo (PPA), en lugar de tipos de cambio, expresadas en dólares internacionales.

PNB per cápita y tasas de crecimiento. Producto nacional bruto dividido por la población. EL PNB anual per cápita se expresa en dólares corrientes de los EE.UU. Las tasas de crecimiento del PNB per cápita son la media de las tasas anuales de crecimiento que se calculan ajustando las líneas de las tendencias a los valores logarítmicos del PNB per cápita a precios de mercado constantes por cada año del período de que se trate.

Población rural. Porcentaje de la población que vive en zonas rurales, determinado conforme a la definición nacional utilizada en el censo demográfico más reciente.

Población urbana. Porcentaje de la población que vive en zonas urbanas, determinado según la definición nacional utilizada en el censo de población más reciente.

Prestaciones de seguridad social. Indemnización por la pérdida del ingreso para los enfermos e inválidos temporales, pagos a los ancianos, los discapacitados permanentes y los desempleados; subsidios familiares, de maternidad y para la infancia, y costo de los servicios de asistencia social.

Producto Interno Bruto (PIB). Producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes, con independencia de la nacionalidad de los propietarios de los factores.

Producto Nacional Bruto (PNB). Valor agregado total, interno y externo, producido por residentes, calculado sin deducciones por depreciación. Incluye el PIB más el ingreso factorial neto del exterior, que es el ingreso percibido del exterior por los residentes por concepto de servicios factoriales (trabajo y capital), menos los pagos análogos efectuados a no residentes que contribuyen a la economía nacional.

Raquitismo. Porcentaje de niños entre los 24 y los 59 meses de edad que registran un nivel inferior a menos de dos desviaciones normales del peso medio correspondiente a la mediana de edad-estatura en la población de referencia.

Recursos hídricos renovables internos. Véase *Agua*.

Relación asistencia/asignación social. Porcentaje de la AOD que se asigna al sector social.

Relación asistencia/prioridad social. Porcentaje de la AOD para el sector social que se destina a esferas de prioridad humana.

Relación de intercambio. Relación del índice de precios medios de exportación de un país con respecto a su índice de los precios medios de importación.

Relación de dependencia. Relación de la población definida como dependiente, o sea, menores de 15 años y mayores de 64, a la población en edad de trabajar, o sea entre los 15 y los 64 años.

Relación de dependencia respecto de la importación de alimentos. Relación de importaciones de alimentos a alimentos disponibles para distribución interna; es decir, la suma de producción de alimentos, más importación de alimentos, menos exportación de alimentos.

Relación de matrícula escolar (bruta y neta). La relación bruta de matrícula escolar es el número de alumnos matriculados en un nivel de educación, pertenezcan o no al grupo de edades correspondiente a ese nivel, expresado como porcentaje de la población del grupo de edades correspondiente al nivel en cuestión. La relación neta de matrícula escolar es el número de alumnos matriculados en un nivel de educación y que pertenecen al grupo de edades correspondiente, expresado como porcentaje de la población de ese grupo de edades.

Relación de reposición de la fuerza de trabajo futura. Número de habitantes menores de 15 años dividido por una tercera parte de la población entre los 15 y los 59 años.

Relación gasto humano/ayuda. Porcentaje del PNB de un donante que se destina a esferas de prioridad humana en los países receptores o monto de la AOD recibida para esferas de prioridad humana expresado como porcentaje del PNB del país receptor.

Reservas internacionales (brutas). Tenencias de oro monetario, derechos especiales de giro (DEG), posiciones de reserva de los países miembros en el FMI, y tenencias de divisas bajo el control de las autoridades monetarias.

Servicio de la deuda. La suma de los reembolsos del principal (amortizaciones) y los pagos de intereses efectuados en divisas, bienes o servicios con relación a la deuda externa pública, con garantía pública y en deuda privada sin garantías.

Superávit/déficit presupuestario. Ingresos corrientes y de capital y donaciones recibidas, menos gastos totales y préstamos, menos amortizaciones.

Tasa de admisiones aparentes, primer nivel. Número de personas que ingresan al primer nivel de la educación, con independencia de su edad, expresado como porcentaje de la población incluida dentro del grupo de edad correspondiente al primer nivel de educación.

Tasa de alfabetización (adultos). Porcentaje de personas de 15 años o más que puedan, a niveles de comprensión, tanto leer como escribir una exposición corta y sencilla sobre su vida cotidiana.

Tasa de crecimiento demográfico. Tasa de crecimiento anual de la población, calculada a partir de la mitad del año.

Tasa de empleo de contraceptivos. Porcentaje de mujeres casadas fecundas que utilizan, o cuyos maridos utilizan, contraceptivos de cualquier tipo, es decir, métodos modernos o tradicionales.

Tasa de fecundidad total. Promedio de hijos que tendría vivos una mujer durante su vida, si diera a luz a cada edad conforme a las tasas de fecundidad imperantes respecto de cada edad específica.

Tasa de inflación. Tasa promedio de inflación anual medida por el crecimiento del deflactor implícito del PIB respecto de cada período estudiado.

Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años. Número anual de defunciones de niños menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos. Más específicamente, la probabilidad de morir entre el momento del nacimiento y el momento en que se cumplen exactamente los cinco años.

Tasa de mortalidad infantil. Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos. Más específicamente, la probabilidad de morir

entre el nacimiento y el momento en que se cumple exactamente el primer año de edad.

Tasa de mortalidad materna. Número anual de defunciones de mujeres por causas relacionadas con el embarazo, por cada 100.000 nacidos vivos.

Tasa de terminación de estudios primarios. Proporción de alumnos que ingresan en el primer grado de la escuela primaria y terminan ese nivel en un tiempo normal.

Técnicos. Personas dedicadas a la investigación científica y a actividades de desarrollo, que han recibido una formación profesional o técnica durante un mínimo de tres años después de la primera etapa de la educación secundaria.

Transición del primero al segundo nivel de educación. Número de personas que ingresan en la educación secundaria general, expresado como porcentaje del número total de alumnos que el año anterior cursaban el último grado de la educación primaria.

Umbral de pobreza. Nivel de ingresos por debajo del cual no es posible garantizar una dieta mínimamente adecuada en términos nutricionales, ni las necesidades esenciales y distintas de los alimentos.

Clasificación de países

Países en los agregados de desarrollo humano

<i>Desarrollo humano alto (IDH 0,800 y más)</i>		<i>Desarrollo humano intermedio (IDH 0,500 a 0,799)</i>		<i>Desarrollo humano bajo (IDH inferior a 0,500)</i>	
Alemania	Trinidad y Tabago	Albania	Tailandia	Afganistán	Somalia
Argentina	Ucrania	Antigua	Tayikistán	Angola	Sudán
Armenia	Uruguay	y Barbuda	Túnez	Bangladesh	Swazilandia
Australia	Venezuela	Arabia Saudita	Tukmenistán	Benín	Tanzanía, Rep.
Austria		Argelia	Turquía	Bhután	Unida de
Bahamas		Azerbaiyán	Uzbekistán	Bolivia	Togo
Barbados		Bahrein	Vanuatu	Burkina Faso	Uganda
Belarús		Belice		Burundi	Viet Nam
Bélgica		Botswana		Cabo Verde	Yemen
Brunei Darussalam		Brasil		Camboya	Zaire
Bulgaria		Colombia		Camerún	Zambia
Canadá		Corea, Rep. Dem. de		Comoras	Zimbabwe
Corea, República de		Cuba		Congo	
Costa Rica		China		Côte d'Ivoire	
Checoslovaquia		Ecuador		Chad	
Chile		El Salvador		Djibouti	
Chipre		Emiratos Arabes Unidos		Egipto	
Dinamarca		Fiji		Etiopía	
Dominica		Filipinas		Gambia	
España		Gabón		Ghana	
Estados Unidos		Granada		Guatemala	
Estonia		Guyana		Guinea	
Federación Rusa		Indonesia		Guinea Bissau	
Finlandia		Irán, Rep. Islámica del		Guinea Ecuatorial	
Francia		Iraq		Haití	
Georgia		Jamahiriya Arabe Libia		Honduras	
Grecia		Jamaica		India	
Hong Kong		Jordania		Islas Salomón	
Hungría		Kirguistán		Kenya	
Irlanda		Líbano		Lao, Rep. Dem. Pop.	
Islandia		Malasia		Lesotho	
Israel		Mauritania		Liberia	
Italia		Mauricio		Madagascar	
Japón		Moldova, Rep. de		Malawi	
Kazajstán		Mongolia		Maldivas	
Kuwait		Nicaragua		Malí	
Letonia		Omán		Marruecos	
Lituania		Panamá		Mauritania	
Luxemburgo		Paraguay		Mozambique	
Malta		Perú		Myanmar	
México		Rep. Dominicana		Namibia	
Noruega		Rumania		Nepal	
Nueva Zelandia		Saint Kitts y Nevis		Níger	
Países Bajos		Samoa		Nigeria	
Polonia		San Vicente		Pakistán	
Portugal		Santa Lucía		Papua Nueva Guinea	
Qatar		Seychelles		Rep. Centroafricana	
Reino Unido		Siria, Rep. Arabe de		Rwanda	
Singapur		Sri Lanka		Santo Tomé y Príncipe	
Suecia		Sudáfrica		Senegal	
Suiza		Suriname		Sierra Leona	

Países en los agregados de ingreso

<i>Ingreso alto</i> (PNB per cápita superior a 6.000 dólares)	<i>Ingreso intermedio</i> (PNB per cápita 501 a 6.000 dólares)	<i>Ingreso bajo</i> (PNB per cápita 500 dólares o menos)
Alemania	Albania	Mauricio
Arabia Saudita	Angola	México
Australia	Antigua y Barbuda	Moldova, Rep. de
Austria	Argelia	Mongolia
Bahamas	Argentina	Namibia
Bahrein	Armenia	Nicaragua
Barbados	Azerbaiyán	Omán
Bélgica	Bielarús	Panamá
Brunei Darussalam	Belice	Papua Nueva
Canadá	Bolivia	Guinea
Chipre	Botswana	Paraguay
Dinamarca	Brasil	Perú
Emiratos Arabes Unidos	Bulgaria	Polonia
España	Cabo Verde	Portugal
Estados Unidos	Camerún	Rep. Dominicana
Finlandia	Colombia	Rumania
Francia	Congo	Saint Kitts y Nevis
Grecia	Corea, Rep. Dem. de	Samoa
Hong Kong	Corea, Rep. de	San Vicente
Irlanda	Costa Rica	Santa Lucía
Islandia	Côte d'Ivoire	Senegal
Israel	Cuba	Seychelles
Italia	Checoslovaquia	Siria, Rep. Arabe de
Japón	Chile	Sudáfrica
Kuwait	Djibouti	Suriname
Luxemburgo	Dominica	Swazilandia
Malta	Ecuador	Tailandia
Noruega	Egipto	Tayikistán
Nueva Zelandia	El Salvador	Trinidad y Tabago
Países Bajos	Estonia	Túnez
Qatar	Federación de Rusia	Turkmenistán
Reino Unido	Fiji	Turquía
Singapur	Filipinas	Ucrania
Suecia	Gabón	Uruguay
Suiza	Georgia	Uzbekistán
	Granada	Vanuatu
	Guatemala	Venezuela
	Honduras	Yemen
	Hungría	Zimbabwe
	Indonesia	
	Irán, Rep. Islámica del	
	Iraq	
	Islas Salomón	
	Jamahiriya Arabe Libia	
	Jamaica	
	Jordania	
	Kazajstán	
	Kirguistán	
	Letonia	
	Lesotho	
	Líbano	
	Lituania	
	Malasia	
	Marruecos	
		Afganistán
		Bangladesh
		Benín
		Bhután
		Burkina Faso
		Burundi
		Camboya
		Comoras
		Chad
		China
		Etiopía
		Gambia
		Ghana
		Guinea
		Guinea Bissau
		Guinea Ecuatorial
		Guyana
		Haití
		India
		Kenya
		Lao, Rep. Dem. Pop.
		Liberia
		Madagascar
		Malawi
		Maldivas
		Malí
		Mauritania
		Mozambique
		Myanmar
		Nepal
		Níger
		Nigeria
		Pakistán
		Rep. Centroafricana
		Rwanda
		Santo Tomé y Príncipe
		Sierra Leona
		Somalia
		Sri Lanka
		Sudán
		Tanzanía, Rep. Unida de
		Togo
		Uganda
		Viet Nam
		Zaire
		Zambia

Países en los principales agregados mundiales

<i>Países menos adelantados</i>	<i>Todos los países en desarrollo</i>		<i>Países industrializados</i>
Afganistán	Afganistán	Ghana	Panamá
Bangladesh	Angola	Granada	Papua Nueva Guinea
Banuatú	Antigua y Barbuda	Guatemala	Paraguay
Benín	Arabia Saudita	Guinea Ecuatorial	Perú
Bhután	Argelia	Guinea Bissau	Qatar
Botswana	Argentina	Guyana	Rep. Centrafricana
Burkina Faso	Bahamas	Haití	República Dominicana
Burundi	Bahrein	Honduras	Rwanda
Cabo Verde	Bangladesh	Hong Kong	Saint Kitts y Nevis
Camboya	Barbados	India	Samoa
Comoras	Belice	Indonesia	San Vicente
Chad	Benín	Irán, Rep. Islámica del	Santa Lucía
Chipre	Bhután	Iraque	Santo Tomé y Príncipe
Djibouti	Bolivia	Islas Salomón	Senegal
Etiopía	Botswana	Jamahiriya Árabe Libia	Seychelles
Gambia	Brasil	Jamaica	Sierra Leona
Guinea	Brunei Darussalam	Jordania	Singapur
Guinea Bissau	Burkina Faso	Kenya	Siría, Rep. Árabe
Guinea Ecuatorial	Burundi	Kuwait	Somalia
Haití	Cabo Verde	Lao, Rep. Dem. Pop.	Sri Lanka
Islas Salomón	Camboya	Lesoto	Sudáfrica
Lao, Rep. Dem. Pop.	Camerún	Líbano	Sudán
Lesotho	Colombia	Liberia	Suriname
Liberia	Comoras	Madagascar	Swazilandia
Malawi	Congo	Malasia	Tailandia
Maldivas	Corea, Rep. de	Malawi	Tanzanía, Rep. Unida de
Mauritania	Corea, Rep. Dem. de	Maldivas	Togo
Mozambique	Costa Rica	Malí	Trinidad y Tabago
Myanmar	Côte d'Ivoire	Marruecos	Túnez
Nepal	Cuba	Mauricio	Turquía
Níger	Chile	Mauritania	Uganda
Rep. Centrafricana	China	México	Uruguay
Rwanda	Djibouti	Mongolia	Vanuatu
Samoa	Dominica	Mozambique	Venezuela
Santo Tomé y Príncipe	Ecuador	Myanmar	Viet Nam
Sierra Leona	Egipto	Namibia	Yemen
Somalia	El Salvador	Nepal	Zaire
Sudán	Emiratos Árabes Unidos	Nicaragua	Zambia
Tanzanía, Rep. Unida de	Etiopía	Níger	Zimbabwe
Uganda	Fiji	Nigeria	
Vanuatu	Filipinas	Omán	
Yemen	Gabón	Pakistán	
Zaire	Gambia		
Zambia			

Países en los agregados de países industrializados y en desarrollo

<i>Africa subsahariana</i>	<i>Estados Arabes</i>	<i>Asia oriental</i>	<i>OCDE</i>	<i>Países nórdicos</i>
Angola	Arabia Saudita	Corea, Rep. de	Alemania	Dinamarca
Benín	Argelia	Corea, Rep. Dem. de	Australia	Finlandia
Botswana	Bahrein	China	Austria	Islandia
Burkina Faso	Egipto	Hong Kong	Bélgica	Noruega
Burundi	Emiratos Arabes Unidos	Mongolia	Canadá	Grecia
Cabo Verde			Dinamarca	
Camerún	Iraq	<i>Asia sudoriental y</i>	España	<i>Europa meridional</i>
Comoras	Jamahiriyá Árabe	<i>Oceanía</i>	Estados Unidos	
Congo	Libia		Finlandia	
Côte d'Ivoire	Jordania	Brunei Darussalam	Francia	Albania
Chad	Kuwait	Camboya	Grecia	Chipre
Djibouti	Líbano	Fiji	Irlanda	España
Etiopía	Marruecos	Filipinas	Islandia	Grecia
Gabón	Omán	Indonesia	Italia	Italia
Gambia	Qatar	Islas Salomón	Japón	Malta
Ghana	Siria, Rep. Árabe	Lao, Rep. Dem. Pop.	Luxemburgo	Portugal
Guinea	Sudán	Malasia	Noruega	
Guinea Bissau	Túnez	Myanmar	Nueva Zelandia	<i>Comunidad</i>
Guinea Ecuatorial	Yemen	Papua Nueva Guinea	Países Bajos	<i>Europea</i>
Kenya		Samoa	Portugal	
Lesotho	<i>América Latina</i>	Singapur	Reino Unido	Alemania
Liberia	<i>y el Caribe</i>	Tailandia	Suecia	Bélgica
Madagascar		Vanuatu	Suiza	Dinamarca
Malawi	Antigua y Barbuda	Viet Nam	Turquía	España
Malí	Argentina		<i>Europa oriental</i>	Francia
Mauricio	Bahamas	<i>Asia meridional</i>	<i>y ex URSS</i>	Grecia
Mauritania	Barbados		Albania	Irlanda
Mozambique	Belize	Afganistán	Armenia	Italia
Namibia	Bolivia	Bangladesh	Azerbaiyán	Luxemburgo
Níger	Brasil	Bhután	Belarús	Países Bajos
Nigeria	Colombia	India	Bulgaria	Portugal
Rep. Centroafricana	Costa Rica	Irán, Rep. Islámica del	Checoslovaquia	Reino Unido
Rwanda	Cuba	Maldivas	Estonia	
Santo Tomé y Príncipe	Chile	Nepal	Federación de Rusia	<i>Países no europeos</i>
Senegal	Dominica	Pakistán	Georgia	
Seychelles	Ecuador	Sri Lanka	Hungría	Australia
Sierra Leona	El Salvador		Kazajstán	Canadá
Somalia	Granada		Kirguistán	Estados Unidos
Sudáfrica	Guatemala		Letonia	Israel
Swazilandia	Guyana		Lituania	Japón
Tanzanía, Rep. Unida de	Haití		Moldova, Rep. de	Nueva Zelandia
Togo	Honduras		Polonia	
Uganda	Jamaica		Rumania	<i>Norteamérica</i>
Zaire	México		Tayikistán	
Zambia	Nicaragua		Turkmenistán	
Zimbabwe	Panamá		Ucrania	Canadá
	Paraguay		Uzbekistán	Estados Unidos
	Perú			
	Rep. Dominicana			
	Saint Kitts y Nevis			
	San Vicente			
	Santa Lucía			
	Suriname			
	Trinidad y Tabago			
	Uruguay			
	Venezuela			

Temas de los *Informes sobre Desarrollo Humano*

1990 Concepto y medición del desarrollo humano

1991 Financiación del desarrollo humano

1992 Dimensiones globales del desarrollo humano

1993 Participación popular