

Capítulo 5

La política macroeconómica en un modelo de desarrollo humano sostenible

En la literatura sobre modelos de desarrollo orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, se identifican dos enfoques conceptuales claramente diferenciados sobre el deber ser de una estrategia de desarrollo: el de la mitigación o erradicación de la pobreza y el de la creación de potencialidades humanas, en la línea del desarrollo humano sostenible.

El primero de ellos, de carácter más asistencialista, hace énfasis en la intervención estatal para suministrar servicios básicos de forma directa a la población más necesitada, en lo que se denomina como estrategia de lucha contra la pobreza. Su objetivo principal es el diseño de un programa de gasto público orientado a suministrar, directamente, un conjunto de servicios básicos a los grupos más pobres de la población, con el propósito de lograr niveles adecuados de satisfacción de sus necesidades básicas en el menor tiempo y de la manera más eficiente posible. En otras palabras, este enfoque responde a la pregunta: dado un presupuesto público disponible para financiar gasto e inversión en un conjunto de programas o servicios, ¿cuál sería la asignación óptima que permitiría alcanzar niveles mínimos de satisfacción de un conjunto de necesidades básicas en el menor tiempo

posible? (Hicks, 1982; Gutkind, 1982; Richard y Leonor, 1982; Isenman, 1980; Meerman, 1979).

Para efectos de monitorear el avance en la lucha contra la pobreza, la medición de la misma se ha hecho tradicionalmente con base en niveles de ingreso o consumo. El método consiste en definir un nivel mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas, denominado línea de pobreza. La definición de ese nivel mínimo de ingreso varía de país a país y en diferentes momentos del tiempo. El Banco Mundial ha definido un ingreso por habitante de menos de dos dólares, y de un dólar en poder de paridad de adquisitivo, como los dos valores que constituyen la línea de referencia para comparar a nivel internacional los niveles de pobreza y pobreza extrema (Banco Mundial, 2001).

Este concepto de línea de pobreza presenta varios problemas: a) es difícil establecer requerimientos nutricionales mínimos al margen de las condiciones geográficas, el tipo de actividad y los hábitos alimentarios; b) no se sabe si el cálculo del gasto mínimo requerido debe basarse en patrones reales de consumo de las personas o en un patrón ideal, según contenido nutricional y precios de los alimentos; c) la línea de pobreza debería tener en cuenta no solo los ingresos corrientes, sino también los permanentes de los hogares y su grado de integración a la economía de mercado (Scott, 1981; Hicks y Streeten, 1979); d) hay dificultades para definir en la práctica quién cae por debajo de la línea de pobreza, porque hay problemas en la medición de los ingresos en las encuestas de hogares, ya que tienden a subvaluar los ingresos al no tener en cuenta los ingresos en especie y los servicios gratuitos o subsidios (Lora, 2008).

Por los problemas presentados en la medición de la pobreza a través del ingreso, algunos países han optado por medirla directamente por el consumo, debido a su relación más estrecha con la satisfacción de las necesidades básicas. La forma de hacerlo es mediante el establecimiento de una canasta mínima de consumo por habitante, que permite satisfacer dos niveles: el más básico, es decir, los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y demás nutrientes, llamada la línea de indigencia; y el segundo, aquel que permite satisfacer todas las necesidades básicas, incluyendo alimentación, vestido, vivienda, salud y educación (Banco Mundial, 2001).

Ante las dificultades presentadas en la medición de la línea de pobreza, el DANE introdujo en 1987 el concepto de necesidades básicas insatisfechas (NBI), con base en información sobre la vivienda, recopilada en censos. Se seleccionaron cinco indicadores para medir pobreza a través de las carencias de la vivienda, la educación y del empleo. Se considera pobre por necesidades básicas insatisfechas el hogar que tiene alguna de las siguientes características: vivienda inadecuada o sin servicios básicos, hacinamiento crítico, alta dependencia económica o ausentismo escolar. Son pobres, según este criterio, aquellos hogares que presentan al menos una de estas características, y en condición de miseria a aquellos que tienen dos o más (Katzman y DANE, 1995).

Recientemente, las Naciones Unidas (2010) introdujeron una medida alternativa, el índice de pobreza multidimensional (IPM), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual incluye parámetros de ingresos y otro tipo de privaciones que afectan la calidad de vida de las personas. El índice intenta medir la índole e intensidad de la pobreza a nivel individual en tres aspectos básicos: educación, salud (saneamiento) y nivel de vida, a través de diez indicadores: para educación, los años de escolarización de mayores de cinco años y los niños escolarizados; en salud, la mortalidad infantil y la nutrición; y en calidad de vida, la electricidad, el saneamiento, agua potable, piso de la vivienda, combustible para cocinar y posesión de bienes (radio, televisión, teléfono, bicicleta o moto). Una persona se considera pobre si no tiene acceso al menos al 30 % de los indicadores. La intensidad de la pobreza se mide por la proporción de los indicadores a los que se tiene acceso. El índice se calcula como el producto del porcentaje de la población que es pobre según el IPM (incidencia de la pobreza) y el promedio de la intensidad de la pobreza como porcentaje del IPM.

Como puede deducirse de todas las concepciones anteriores sobre pobreza, su característica fundamental es corregir un problema generado por factores estructurales relacionados con la desigual distribución del ingreso y la riqueza, más que atacar las causas de esta. Pero, como lo advierte Sen (2000), “ningún concepto de pobreza es satisfactorio si no tiene en cuenta las desventajas que se desprenden de ser excluido de las oportunidades comunes que disfrutaban los demás”

El segundo enfoque, centrado en la creación de potencial humano, hace un planteamiento más global en términos macroeconómicos, en un esfuerzo por evitar que haya pobres (Serrano, 2001), y aunque considera la asignación del gasto y la inversión pública como un elemento importante de la estrategia, va más allá y plantea el desarrollo humano sostenible como un ejercicio de planificación permanente, en el cual tanto la política económica como la social se orientan de tal forma que permitan alcanzar ciertos niveles en metas intermedias en ingreso per cápita y distribución del ingreso, indispensables en el logro de niveles mínimos de los potencializadores/satisfactores humanos, y simultáneamente, el gasto y la inversión pública se reorientan para proveer servicios básicos a los estratos más pobres de la población (Hopkins y Van der Hoeven, 1981; Banguero, 1987; Sheehan y Hopkins, 1979). En palabras de Serrano (2001):

No se trata de combatir la pobreza, sino de evitarla, se trata de no producirla. Por ello, las políticas no han de constituirse al final, cuando ya hay pobres, sino al inicio, allí donde, cuándo y cómo se está generando riqueza. Hay que estudiar el lugar donde se produce la pobreza, para cambiar esas formas: La misma forma social que produce supermillonarios, por la misma razón y por los mismos medios, produce pobres. (p. 31)

Aunque los dos enfoques son más complementarios que excluyentes, el primero tiene un alcance más restringido y más que una estrategia global de desarrollo humano sostenible, podría considerarse como una estrategia de asignación del gasto público con propósitos redistributivos de los servicios básicos, la cual solo tendría impacto en la estructura y dinámica de la economía en su conjunto, a través de las mejoras en la productividad de la mano de obra inducidas por la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Dentro de la concepción del desarrollo humano sostenible planteada en los capítulos anteriores, y dado que los niveles de potencialización/satisfacción de las necesidades de la población en la mayoría de los países en desarrollo dependen no solo de la acción pública, sino en buena parte de la privada, parece más apropiado definir una estrategia macroeconómica del

desarrollo humano sostenible, como aquella que, respetando las reglas básicas de la sostenibilidad ambiental, está compuesta por un conjunto de políticas macroeconómicas orientadas a planificar la asignación óptima de todos los recursos económicos, humanos, físicos y financieros, de procedencia interna o externa, pública o privada, utilizando todos los instrumentos de política macroeconómica con los que cuenta el Estado (monetarios, fiscales, cambiarios, crediticios, etc.), para alcanzar metas específicas en términos de potencialización/satisfacción de las necesidades básicas de los grupos sociales menos favorecidos de la población en el menor tiempo posible, para desarrollar en ellos sus propias capacidades de desarrollo y garantizar, de esta forma, su realización humana y social.

Definida de esta forma la estrategia, lo esencial sería la definición de un paquete consistente de políticas macroeconómicas, todas ellas orientadas hacia un propósito común, como lo es el logro de metas preestablecidas, en términos de potencializadores/satisfactores humanos de grupos específicos de la población con bajos niveles de desarrollo humano. Sin embargo, la definición misma de las políticas específicas a seguir dependería del contexto y las características de cada país.

Otro aspecto importante a destacar es el hecho de que definida la estrategia de esta manera, el logro de los objetivos, en cuanto a potencializadores/satisfactores humanos básicos, no excluye la fijación de metas con respecto a los otros elementos de desarrollo, como podrían ser niveles mínimos de ingreso por habitante o de distribución del ingreso; más aún, el logro de niveles mínimos en estos objetivos intermedios se convierten en prerequisites para alcanzar los objetivos de potencialización/satisfacción de las necesidades de los grupos menos favorecidos en la población (Sheehan y Hopkins, 1979).

Sin embargo, la definición de la estrategia buscaría responder a una pregunta más de fondo y es la de cómo asignar los recursos globales con que cuenta una sociedad para orientar todos los esfuerzos hacia el logro de metas mínimas en los potencializadores/satisfactores de la población de menores recursos en el menor tiempo posible. Dentro de esta concepción, la acción del Estado sería un componente muy importante de la estrategia,

pero no el único, ya que se puede avanzar mucho en el logro de los objetivos del desarrollo humano mediante la canalización y dirección de los recursos privados hacia ciertas actividades que, directa o indirectamente, permiten acelerar el proceso de creación de potencial de desarrollo en los grupos más pobres de la población, verdadera fórmula para disminuir o erradicar definitivamente la pobreza. A continuación se esboza un conjunto de políticas a seguir para el logro de este objetivo.

La Política de Inversión en una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible

Se espera que el énfasis de la política fiscal en la satisfacción de las necesidades básicas de los estratos más pobres de la población tenga un impacto importante sobre el crecimiento económico, debido a las mejoras en la productividad de la mano de obra, sobre todo en el mediano y largo plazo (Gutkind, 1983; Hopkins y Van der Hoeven, 1981), sin embargo, una proporción importante de los ingresos de estos grupos de población proviene, generalmente, de la remuneración a las actividades desarrolladas por ellos, sea de manera independiente o por contrato laboral. Si esto es así, el esfuerzo del gobierno para proveer servicios públicos a estas poblaciones, a través de la política de asignación de gasto público, puede verse complementada de manera significativa con el mejoramiento de los ingresos de estos grupos sociales, mediante el diseño de un conjunto de políticas macroeconómicas orientadas a incentivar sus actividades productivas (generación de ingresos y empleo) a través de un trato preferencial o, por lo menos, igualitario con respecto a la mediana y gran producción, en términos de acceso a la tierra, crédito, asistencia técnica y comercialización, y demás elementos generadores de riqueza material.

Por lo tanto, una estrategia orientada hacia el logro del desarrollo humano sostenible debería, en principio, identificar aquellas actividades o sectores de la economía en los cuales se desarrollan las actividades productivas de los más pobres. En Colombia, por ejemplo, se han identificado los sectores de la agricultura tradicional, la micro y la pequeña empresa artesanal e industrial, la construcción de vivienda de interés social y las obras públicas,

como aquellos en los cuales se ocupa la mayoría de la población de ingresos bajos (Banguero, 1983). Una vez reconocidos los sectores en los cuales se desarrollan las actividades productivas de los más pobres, la estrategia debería contemplar un conjunto de políticas orientadas a promover el desarrollo de estos mediante, por ejemplo, crédito blando subsidiado, asistencia técnica gratuita, comercialización apropiada, seguros contra riesgos de pérdida de producción y, en el caso del sector agropecuario, redistribución de tierras.

La política agropecuaria en un modelo de desarrollo humano sostenible implica impulsar la producción y comercialización de los bienes de la agricultura tradicional, productora de alimentos. Un paquete de apoyo integral (acceso a la tierra, crédito, asistencia técnica y comercialización) a este tipo de agricultura, en la cual generalmente se encuentran ubicados los más pobres del sector rural en condiciones de subsistencia, tiene impactos importantes en el mejoramiento de sus ingresos, la generación de empleos productivos y la creación de potencialidades humanas.

De igual forma, la política industrial en un modelo de desarrollo humano sostenible debe centrarse en apoyar la micro y pequeña industria productora de bienes de consumo masivo, tales como ropa, y zapatos, productos del aseo del hogar y demás bienes de consumo básico. La razón para que ello sea así, es porque en estos sectores se encuentra ubicada una proporción de la población urbana en condición de pobreza. Por lo tanto, incentivar su actividad económica no solo les permite generar empleo, una de las razones por las cuales se sugiere promover estos sectores, sino, sobre todo, generar más ingresos, los cuales pueden demandar más bienes y servicios para crear potencial humano y superar por sí mismos la pobreza.

El tercer sector económico fundamental en una estrategia de desarrollo humano sostenible es la construcción de vivienda de interés social. Aunque está ampliamente demostrada la bondad de este sector como generador de empleo y reactivador de la economía (Currie, 1966; 1974; DNP, 1971; Sarmiento, 1974), su recomendación como sector líder en una estrategia de desarrollo humano sostenible responde al hecho de que en él se ocupa un porcentaje importante de la población urbana trabajadora, perteneciente a los grupos más pobres de la población. Los ingresos obtenidos en esta

actividad les permiten demandar bienes y servicios básicos producidos por los agricultores tradicionales o los pequeños empresarios urbanos. Un razonamiento similar cabe para el sector de la construcción de obras públicas.

Es importante destacar aquí los efectos sinérgicos de estos tres sectores de la economía, ya que en la medida en que los agricultores aumentan sus ingresos por ventas de alimentos, los habitantes urbanos se convierten en demandantes efectivos de los bienes industriales de consumo masivo producidos por los pequeños empresarios urbanos, generando una dinámica circular de expansión de sus mercados. Si a ello se añade la demanda proveniente de los trabajadores de la construcción de vivienda y obras públicas, por bienes, alimento e industriales básicos, el potencial de crecimiento de estos sectores es muy grande, generando así un proceso de superación gradual de la pobreza por la vía de la generación de ingresos en sus propias actividades productivas. Si se tiene en cuenta que estos sectores son, a la vez, demandantes de materias primas producidas por la gran industria y la agricultura moderna, su efecto multiplicador sobre el conjunto de la economía es muy grande. A continuación se analizan sus impactos sobre el empleo.

En lo relacionado con la generación de empleo, estudios realizados en Colombia utilizando la información derivada de la matriz de empleo equivalente (DANE y DNP, 1983), muestran que el sector con el mayor coeficiente de generación de empleo por peso invertido es el sector agrícola tradicional, productor de alimentos básicos. En el sector urbano, el sector de la construcción de vivienda es el mayor generador de empleo por peso invertido, seguido del sector de la micro y pequeña empresa productora de bienes básicos, tales como ropa y zapatos. Si bien es cierto que las remuneraciones no son tan altas como en la agricultura moderna o la gran industria, ellas les permiten a las familias de escasos recursos el acceso a bienes y servicios que aumentan en el mediano y largo plazo su potencial para generar más ingreso y crear riqueza. Dado que el activo máspreciado para una persona pobre es su fuerza laboral, el contar con un empleo productivo y remunerativo es crucial en el proceso de crear potencialidades para ella y su familia.

Aunque hay controversia (Schumacher, 1973; Currie, 1982; Anderson, 1982) alrededor de la conveniencia de apoyar el desarrollo de los sectores

productivos en pequeña escala, tanto en la agricultura como en la industria, por el hecho de que usan tecnologías tradicionales y, por lo tanto, podrían ser menos eficientes que los modernos (Anderson, 1982; Meller y Marfán, 1981; Schmitz, 1982), en varios países, entre ellos Colombia, existe evidencia de lo contrario, en el sentido de que muestran cómo estos pequeños negocios no presentan diferencias substanciales en cuanto a su capacidad generadora de ingresos y en niveles de productividad, al ser comparados con los sectores más formales de la economía (Kugler et al., 1979; González, 1982).

A pesar de la controversia, en el capítulo anterior se mostró la conveniencia económica y social de impulsar estos sectores o, en las palabras de algunos teóricos del desarrollo, tomarlos como líderes de la economía. Lo que parece importante destacar aquí es el hecho de que una estrategia orientada al desarrollo humano sostenible debe contemplar, como uno de sus pilares básicos, un conjunto de políticas macroeconómicas orientadas al mejoramiento substancial de los ingresos de los más pobres en un período de tiempo razonable, para hacer su proceso de mejoramiento de la calidad de vida gradualmente, menos dependiente de los subsidios estatales directos. Se trata, fundamentalmente, de crear en los más pobres la potencialidad económica para que salgan de la pobreza por sí mismos en un horizonte de tiempo razonable y creen las condiciones para no regresar a ella.

La Política Fiscal en una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible

Paralelo con el esfuerzo del gobierno para impulsar la actividad económica de los grupos más pobres, una estrategia de desarrollo humano sostenible debería contemplar un conjunto de políticas de gasto público orientadas a proveer los servicios básicos, tales como nutrición, salud, educación, vivienda, agua potable, alcantarillado, recreación, entre otros, a la población que no dispone de ellos, en el menor tiempo posible.

La experiencia colombiana muestra, por ejemplo, que aunque el gasto público en educación y salud ha tenido un impacto importante sobre la economía, la dinámica demográfica y los indicadores agregados de bienestar, el gasto social ha favorecido prioritariamente a los estratos sociales medios y

altos de la población, y poco o nada ha beneficiado a los estratos más pobres de la población (Selowsky, 1979; de Villamil y Guerrero, 1982; Hopkins et al., 1982; De Wulf, 1974; Jallade, 1976).

En el estudio de Selowsky (1979) se muestra claramente que, a excepción del gasto en educación primaria y hospitales públicos, el resto del gasto no se redistribuye a favor de los más pobres. Por el contrario, la estructura tiende a devolver a los grupos de mayores ingresos aquello que aportan como ingresos al Estado, vía tributación, generando una mayor profundización de la inequidad en la distribución del ingreso.

Esta situación llama a reflexionar sobre el papel redistributivo de la política fiscal colombiana y respecto a la necesidad de hacer un ejercicio de racionalización del gasto y la inversión pública, con el objeto de reorganizar el aparato fiscal alrededor de los aspectos importantes en una estrategia de desarrollo humano sostenible, a saber, a) el diseño de una estructura de impuestos que sea lo suficientemente progresiva como para que permita el recaudo de los ingresos requeridos por el Estado para la financiación de sus programas, pero que, a la vez, cumpla una función importante en la redistribución de los ingresos y la riqueza, así como en el propósito de crear incentivos económicos para favorecer el crecimiento de los sectores de la economía definidos como líderes en una estrategia de desarrollo humano sostenible, o sea, aquellos en los cuales se encuentran ubicados los trabajadores más pobres de la población; y b) el esfuerzo del gobierno para hacer una estricta racionalización de su gasto público, en el sentido de mejorar la eficiencia en todas las actividades desarrolladas por el Estado y, sobre todo, focalizado hacia los sectores en donde realmente se encuentran los más necesitados.

El ejercicio de racionalización del gasto público supone, entonces, el determinar las prioridades en cuanto a la selección de las potencialidades/necesidades a atender, los programas a desarrollar, las tecnologías a utilizar, los grupos a afectar, el marco institucional a crear y la asignación de los recursos financieros con los cuales se cuenta. Lo importante y fundamental en el diseño de la política fiscal en una estrategia orientada al desarrollo humano sostenible está en que todos los elementos de ella sean consistentes con el logro de cuatro propósitos de la estrategia, es decir, a) proveer

recursos al Estado para adelantar programas de desarrollo económico y social para los grupos más pobres de la población, b) racionalizar el gasto y la inversión pública para que se canalicen hacia programas creadores de potencialidades en los grupos con más bajos ingresos, c) incentivar aquellas actividades de la economía en las cuales trabajan los grupos de la población en condiciones de pobreza extrema, d) contribuir a mejorar la distribución de los ingresos, mediante la aplicación de una estructura progresiva a todas las tarifas de impuestos.

Abordada de esta manera, es fácil ver cómo una política fiscal orientada al desarrollo humano sostenible no necesariamente implica desacelerar la inversión privada y el crecimiento de la economía. El grado de progresividad de las tarifas y la asignación del gasto y la inversión pública pueden ser consistentes con una política de acelerado crecimiento económico, si se proveen los suficientes incentivos para promover los sectores líderes en la estrategia macroeconómica.

Quizá lo más importante en la definición de la política fiscal es el hecho de que se tenga en mente la necesidad de orientarla, para que ella efectivamente cumpla su función de proveer servicios a los grupos más pobres de la población. La velocidad con que ello se logre depende de las características de cada país y de la decisión política para lograrlo.

La Política Financiera en una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible

Como se anotó anteriormente, una estrategia de desarrollo humano sostenible orientada a potencializar/satisfacer las necesidades básicas de los grupos más pobres de la población, supone dirigir los recursos de los particulares y el gobierno hacia un conjunto de actividades que tienen que ver, directa o indirectamente, con el desarrollo humano y el bienestar de los más pobres, en un contexto de sostenibilidad ambiental.

Quizá uno de los instrumentos de política más importante con que cuenta un Estado para dirigir los recursos hacia actividades y grupos específicos es el manejo del crédito y la financiación de la actividad productiva. Sin embargo, una observación al funcionamiento del sistema crediticio en la

mayoría de los países en desarrollo, y Colombia no es una excepción en esto, permite concluir que existe una especie de círculo vicioso en este sector, en el sentido de que los pequeños y medianos productores son los que menos acceso tienen al crédito, porque no poseen suficientes activos para respaldar sus solicitudes. A la vez, la falta de suficiente capital de trabajo les impide crecer y acumular activos. Por lo tanto, esto ha llevado a una situación en donde el crédito se encuentra tan concentrado, como los ingresos y la riqueza (DNP, 1969; Banguero et al., 1981).

Dado que una estrategia de desarrollo orientada hacia el desarrollo humano sostenible requeriría el impulsar sectores de la economía que no necesariamente son los que tienen el mayor respaldo en activos, su implementación demandaría la orientación del sistema crediticio, sobre todo el Estatal, hacia la satisfacción de las necesidades de crédito de estos sectores, aceptando de antemano que al hacerlo se está, posiblemente, dando un subsidio a los pequeños productores, con el propósito de que su actividad económica se vaya fortaleciendo en el tiempo.

Dentro de una política macroeconómica para favorecer a los más pobres parecería muy adecuado el dirigir los subsidios gubernamentales hacia el fortalecimiento de las actividades productivas de estos grupos (inversión), más que a suministrar subsidios directos al consumo de dichos hogares. Las razones para que ello sea así radican en dos hechos: a) las dificultades administrativas para lograr que los subsidios lleguen a los grupos que efectivamente los necesitan y b) la creación de una dependencia permanente de estos grupos con respecto a la acción paternalista del Estado. Los subsidios al consumo, dentro de los planteamientos de una estrategia de desarrollo humano sostenible, parecerían ser más soluciones a corto plazo y provisionales, que definitivas a los problemas estructurales de la pobreza, o sea, la carencia de potencialidades en los menos favorecidos (Banguero, 1983).

Sin embargo, lo importante de destacar aquí es el hecho de que en una estrategia de desarrollo orientada al desarrollo humano sostenible, como forma de eliminar la pobreza extrema, la política de crédito no puede formularse independientemente de los propósitos de la estrategia, sino que debe convertirse en un elemento básico de apoyo a las actividades económicas de

los grupos menos favorecidos, ya que de no ser así, estos sectores de la población nunca podrían romper el círculo vicioso de falta de activos y crédito y, por lo tanto, de la imposibilidad de tener activos.

La Política Externa en una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible

De la misma forma como la estrategia propone la orientación de los recursos internos de la economía hacia el logro de objetivos económicos para favorecer la actividad productiva de los más pobres, parecería necesario que los recursos externos (crédito, ayuda externa, pagos a exportaciones, inversión extranjera) se enfocaran también hacia la consecución de estos objetivos.

En la estrategia, el hecho de orientar la actividad productiva hacia los bienes de consumo masivo y la pequeña escala tendría consecuencias importantes para la balanza de pagos, ya que estos sectores tienen pocos requerimientos de insumos importados y producirían bienes más para el consumo interno que para la exportación, lo cual haría su crecimiento menos dependiente de las condiciones del mercado internacional para dichos productos. De igual forma, el crecimiento de la demanda agregada estaría más en función de la dinámica del mercado interno y sería menos dependiente del comportamiento de las exportaciones y el crecimiento del mercado mundial.

Más aún, y sobre todo en las etapas iniciales de la implementación de una estrategia de desarrollo orientada a potencializar/satisfacer necesidades básicas, la ayuda y el crédito externo pueden jugar un papel muy importante en aquellos países en donde el ahorro interno, público y privado, es insuficiente, tanto para lograr un crecimiento adecuado de los sectores líderes en una estrategia de desarrollo humano sostenible, como para realizar una financiación apropiada de los programas de servicios públicos básicos a desarrollar en la estrategia.

De las consideraciones anteriores se deduce la importancia que tiene el apoyo internacional en una estrategia de potencialización/satisfacción de las necesidades básicas de la población con menos recursos, tanto en la solución de problemas de financiación de las actividades de la producción y distribución de bienes y servicios en la economía, como en la provisión de los

servicios sociales, a los cuales se podría ver abocado un gobierno, especialmente en las etapas iniciales de la implementación de la estrategia.

La Política de Estabilización en una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible

Una de las objeciones más comunes a la estrategia de potencializar/satisfacer las necesidades de los más pobres es la de que es inflacionaria, por el hecho de que la expansión del gasto público en servicios sociales, sin una respuesta paralela en los sectores productivos en el corto plazo, podría llevar a un alza considerable de los precios, lo cual empeoraría la situación de los más pobres.

Debe anotarse cómo esta objeción nace de la concepción de una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas como una simple expansión del gasto público en salud, educación, vivienda, nutrición, recreación, etc. Sin embargo, dentro del enfoque amplio que aquí se ha planteado la objeción pierde importancia. Si la estrategia implica orientar los recursos del crédito y la inversión hacia el fomento de las actividades económicas desarrolladas por aquellos grupos de la población con menores recursos, la expansión de la oferta de bienes de consumo masivo, generalmente producidos por estos sectores (alimentos, vestidos, vivienda, servicios), atenuaría en gran parte los efectos inflacionarios de la expansión del gasto público en bienes y servicios para los más pobres (Banguero, 1983; Vandemoortele, 1982). Más aún, el gran impacto en generación de empleo que tiene la orientación de la inversión hacia los tres sectores definidos como líderes en esta estrategia, hace más factible el logro de la meta del pleno empleo en la economía, configurando así una situación óptima en materia económica: crecimiento económico con generación de empleo e inflación controlada.

Lo importante de destacar aquí es el hecho de que una estrategia orientada a potencializar/satisfacer necesidades básicas en el mediano o largo plazo, no riñe o se contrapone a la adopción, en el corto plazo, de políticas con carácter anticíclico o estacional. Sin embargo, estas políticas en ningún momento deben hacer perder de vista el objetivo de mediano y largo plazo. Más aún, una adecuada política de estabilización parecería tener más

sentido cuando se adopta para sortear problemas de tipo coyuntural, dentro de una tendencia de largo plazo definida por una estrategia orientada a potencializar/satisfacer necesidades básicas.

Vista de esta manera, la política de estabilización no se contrapone, sino que, por el contrario, se constituye en un elemento importante para el logro de los objetivos de mediano y largo plazo en una estrategia de desarrollo humano sostenible enfocada hacia la potencialización/satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres en la población.

La Política Social en una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible

La experiencia de la planificación en la mayoría de los países en desarrollo muestra que ella ha estado más orientada hacia la promoción del crecimiento económico, con poca o ninguna consideración de los problemas de distribución, y a la planificación de los llamados aspectos sociales del desarrollo (Chenery et al., 1974; Hopkins y Van der Hoeven, 1981; Banguero, 1983). Dentro del contexto de una estrategia de desarrollo orientada a potencializar/satisfacer necesidades humanas, la política social debe jugar un papel tanto o más importante que la política económica. Ello implica dar prioridad, en la asignación de los recursos del presupuesto nacional, a los sectores directamente relacionados con la creación de capital humano, específicamente nutrición y salud, vivienda y servicios públicos, y educación, recreación y cultura, o al mantenimiento del mismo, es decir, la seguridad social.

Dadas las limitaciones de recursos para invertir en los países en desarrollo, es común encontrar el dilema entre inversión en la gente o en la infraestructura física, existiendo entre los políticos una clara preferencia por la última, ya que es más visible para los votantes en el corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo la primera es claramente más rentable que la segunda, en la medida en que una población con mayor capital humano es capaz de generar los ingresos requeridos por el Estado para financiar la infraestructura física que requiere el país, algo que no ocurre al contrario, ya que más infraestructura física no necesariamente implica más capital

humano. En otras palabras, es posible encontrar un país con una excelente infraestructura física, pero con grandes grupos de la población en situación de pobreza. Un buen compromiso entre las dos alternativas es hacer uso de la inversión pública para financiar la inversión en capital humano y estimular la inversión privada, vía concesiones, para adelantar las obras de infraestructura que requiera el país, por el alto retorno económico que ellas tienen para los inversionistas nacionales o extranjeros.

La política macroeconómica, en lo que a lo social se refiere, debe, en un principio, definir: a) las metas sociales a lograr sobre aspectos muy específicos, tales como educación, nutrición, salud, vivienda y servicios públicos, entre otros; b) el horizonte de tiempo en el cual se esperan lograr esas metas; c) las fuentes de financiación de los programas a realizar; d) los grupos específicos a los cuales se debe dirigir la acción prioritariamente; y e) el marco institucional dentro del cual se ejecutarán las políticas sociales.

En el proceso de creación de capital humano es importante tener en cuenta las prioridades en su provisión a lo largo del ciclo de vida de la persona. Un Estado interesado en superar la pobreza extrema y lograr altos niveles de desarrollo económico y social en una generación, debe asegurarse de dar prioridad, en sus inversiones, a la nutrición de las madres gestantes y a los infantes en sus dos primeros años de vida, a la universalización de la educación preescolar de buena calidad, a la educación básica del nivel primario y medio, a las inversiones en salud, tanto de carácter preventivo como curativo, y a la consolidación de un sistema de seguridad social para el adulto mayor, que garantice la conservación y uso del capital humano creado, hasta el final de los días (Banguero, 2004; Klinksberg, 2007).

Como puede verse, la planificación de lo que se llama comúnmente *social* en la planificación del desarrollo, dentro de una estrategia de potencializar/satisfacer necesidades humanas no es menos exigente, en cuanto al rigor con que se definan las políticas y los programas, que la planificación de los aspectos económicos de desarrollo.

De hecho, la planificación de lo social del desarrollo dentro de esta estrategia adquiere las características de una inversión en capital humano, que debe planificarse, ejecutarse y evaluarse con el propósito de lograr el máximo

de eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos con los que se dispone y de equidad en su distribución entre los diferentes grupos de la población.

Otro aspecto importante que se debe destacar en una estrategia de desarrollo humano sostenible es la necesidad de lograr consistencia entre la política económica y la social, en el claro entendimiento de que ellas deben reforzarse mutuamente si se quiere avanzar más rápidamente en la consecución de los objetivos de bienestar para todos. En efecto, la política macroeconómica se orienta a generar ingresos para los más pobres de la población, con el propósito de que puedan adquirir los bienes y servicios sociales no suministrados por el Estado, creadores de capacidades humanas, lo cual, a la vez, eleve la productividad de estas personas en sus actividades laborales, generándose así el círculo virtuoso de mayor bienestar social, económico y social, en una espiral ascendente de progreso humano y social.

En síntesis, una estrategia de desarrollo orientada a potencializar/satisfacer necesidades humanas requiere de la coordinación de esfuerzos, tanto del sector público como del privado, con el propósito de orientar toda su acción hacia el logro de los objetivos del bienestar en el menor tiempo posible. Ello exige tener consistencia en todas y cada una de las decisiones a tomar, para el logro del objetivo de potencialización/satisfacción de un conjunto de necesidades previamente definidas. En este sentido, la estrategia requiere no solo de recursos, sino de alta motivación y compromiso político para ponerla en marcha.

La Política Ambiental en una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible

El proceso de creación de potencialidades/satisfacciones para los más pobres debe hacerse en un contexto de sostenibilidad ambiental. Ello significa que todas las tecnologías usadas en los procesos de producción de bienes y servicios deben estar en armonía con la conservación del medio ambiente y, así mismo, el consumo de bienes y servicios debe reducir al mínimo la polución del medio ambiente mediante prácticas de reciclaje y disposición adecuada de residuos sólidos, líquidos y aéreos, en un modelo de equilibrio entre lo económico y lo ambiental, de tal forma que las mejoras

en la calidad de vida de la población no se hagan a costa de la destrucción del medio ambiente natural. La controversia generada por el movimiento ambientalista mundial en las tres últimas décadas del siglo pasado, en el sentido de rechazar categóricamente el crecimiento económico como única fórmula de garantizar la conservación del medio ambiente (Meadows et al., 1974; Shumacher, 1974), parece haberse zanjado en la dirección de admitir que es posible adoptar un modelo que concilie el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental.

En esta dirección, se definen a continuación un conjunto de políticas a ejecutar para garantizar la sostenibilidad ambiental en el proceso de desarrollo de una región o país.

Política 1: minimización del uso de los recursos naturales no renovables.

Dado que la mayoría de los países en el mundo cuentan con una dotación limitada de recursos naturales no renovables, y por lo tanto, sujeta a agotamiento en el tiempo, dependiendo de la intensidad en su uso, la política ambiental indica que, en la medida en que ello sea posible, hay necesidad de minimizar su uso en el tiempo, hasta tanto no aparezca un sustituto renovable que permita satisfacer la necesidad del recurso para fines productivos o de consumo. Un ejemplo claro de este tipo de recursos lo constituyen energéticos como el petróleo o el gas, ampliamente usados en el mundo actual para diversos propósitos. En la medida en que son usados de forma intensiva, menor será la vida útil de los yacimientos disponibles. Si se tiene en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad energética de un país y la reducción de la dependencia internacional, es crucial hacer un uso racional de *stock* disponible, para garantizar el suministro a la industria y a los hogares en un período más largo en el tiempo. El llamado es, entonces, a hacer un uso eficiente de estos energéticos, por razones de conveniencia nacional y para reducir, adicionalmente, los niveles de polución aérea generados por su uso intensivo, particularmente en el transporte.

Política 2: conservación de los recursos naturales renovables.

En capítulos anteriores se ha mostrado la importancia de conservar los recursos naturales renovables con que cuenta un país, ya que ellos son la

garantía de la sostenibilidad ambiental en el proceso de desarrollo. Particular importancia merece la conservación de los bosques naturales, ya que constituyen la base para la permanencia en el tiempo de otros recursos naturales, tales como el suelo, el agua, la fauna y el clima, y juegan un papel decisivo en la reducción de los niveles de dióxido de carbono presentes en el aire, que son el resultado de las quemaduras y el uso de combustibles fósiles en el transporte y la industria moderna. La práctica de la ampliación del área disponible para desarrollos agrícolas y ganaderos ha implicado la destrucción de grandes extensiones de bosque nativo en la mayoría de los países del tercer mundo. Un estado interesado en la sostenibilidad ambiental debe asegurarse de conservar no solo la reserva natural existente en los territorios declarados parques nacionales, sino también en incentivar la conservación y el uso racional de estos recursos en todo el territorio nacional, para garantizar la conservación de los suelos, el agua y las especies. Incluso la sostenibilidad ambiental requeriría de la adopción de políticas y un marco institucional responsable de hacer una adecuada vigilancia y control de los recursos naturales, por ejemplo, mediante la exigencia a todo proyecto de desarrollo, sea público o privado, de la licencia ambiental antes de acometerlo.

Política 3: sustitución del uso de recursos no renovables por renovables.

La práctica y facilidad de acceso han llevado a la humanidad al uso intensivo de recursos no renovables. Quizá el ejemplo más claro son los energéticos, como petróleo, gas, carbón, entre otros. Dado su carácter de no renovables, un uso más intensivo de ellos implica una reducción proporcional de su vida útil. A pesar de los grandes adelantos tecnológicos orientados a mejorar la eficiencia en su uso, la realidad inevitable es su agotamiento gradual. Por esta razón, la política de sostenibilidad sugiere la sustitución gradual de este tipo de energéticos por otros de naturaleza renovable, como lo son la hidroelectricidad, la energía eólica, solar y la generada a partir de la biomasa, entre otras, descartando aquellas que, siendo renovables, representan una grave amenaza para la humanidad, como es el caso de la energía nuclear. La seguridad energética y la sostenibilidad ambiental de un país dependerá, por lo tanto, de la capacidad que tenga para reemplazar el uso de recursos no renovables por renovables, para impulsar su proceso de creación de riqueza

y bienestar para todos, en el entendido de lo que el crecimiento económico y social de un país debe hacerse en total armonía con el medio ambiente, en un modelo de desarrollo humano sostenible.

Política 4: adopción creciente de la práctica del reciclaje de los recursos.

La adopción de la cultura del reciclaje en un número cada vez más creciente de países en el mundo ha permitido ahorrar recursos naturales en una proporción considerable, con consecuencias benéficas en la sostenibilidad ambiental. En efecto, la reutilización de los recursos reduce la presión ejercida sobre los recursos renovables y no renovables, prolongando de esta forma su vida útil. Un ejemplo de ello es el impacto que ha tenido la reutilización de la madera y el papel en la reducción de la tala de los bosques nativos y la conservación del agua y los suelos. Sin duda, la generalización de la cultura del reciclaje tiene efectos importantes en la sostenibilidad ambiental en la medida en que contribuye a acrecentar el capital natural de un país. Sin embargo, el logro de este objetivo requiere de la creación de hábitos de reciclaje en la población, a través de múltiples acciones, tales como campañas de promoción, educación escolar, incentivos económicos, entre otros. Lo importante es crear en la población la conciencia de que los residuos reciclables, además de ser una fuente importante de ingresos para la población de escasos recursos económicos, tienen un valor incalculable en términos de la sostenibilidad ambiental de una región o país.

Política 5: disposición adecuada de residuos sólidos, líquidos y aéreos.

Un complemento necesario al reciclaje, en el propósito de lograr sostenibilidad ambiental, consiste en hacer una disposición adecuada de los residuos sólidos (basuras), líquidos y aéreos no reciclables. En el caso de los residuos sólidos, las opciones son su disposición en rellenos sanitarios técnicamente diseñados. O alternatively, la utilización de los residuos orgánicos para la elaboración de abonos. En el caso de los residuos líquidos, la política ambiental debe ser la descontaminación de las aguas, si son utilizadas en procesos productivos contaminantes, o el tratamiento de las aguas residuales, en el caso de los usos domésticos, particularmente en los centros urbanos poblados. En la zona rural, los pozos sépticos son una buena

opción. En el caso de los residuos aéreos, lo indicado es impedir que salgan en forma libre a la atmósfera, haciendo obligatoria la utilización de filtros u otras tecnologías que purifiquen el aire que ha sido contaminado con partículas sólidas o gases. En general, la sostenibilidad ambiental requiere que todo usuario de recursos naturales sólidos, líquidos o gaseosos los devuelva al ambiente en su estado original, o sea, libres de toda contaminación. El papel del Estado en esta tarea es fundamental y debe crear incentivos para aquellos que lo hacen y sanciones para los infractores, en aras de garantizar un ambiente sano para esta y las futuras generaciones.

Política 6: conservación/crecimiento del stock del capital natural en el tiempo

Una sociedad interesada en garantizar sostenibilidad ambiental en el largo plazo, debe asegurarse de que su inversión anual en conservación del medio ambiente sea, al menos, igual al valor de la depreciación de su capital natural, originada por el consumo de los recursos no renovables, más el uso de los renovables y los costos de la descontaminación originados en el consumo de bienes finales en la población, de tal forma que se cumpla la ecuación siguiente:

Stock de capital natural en $(t + 1)$ es igual o mayor que *stock* de capital natural en t , lo cual requiere que la inversión en capital natural en t sea igual o mayor que la depreciación del capital natural en t (Banguero, 2011).

Esta podría denominarse la regla de oro de la sostenibilidad ambiental de un país o región. Cabe anotar aquí, sin embargo, que aquellos países en los cuales se ha presentado daño ambiental en el pasado, sin que se hayan hecho las inversiones compensatorias, deberán hacer un esfuerzo mayor de inversión en capital natural al inicio del proceso de recuperación de la sostenibilidad ambiental, es decir, un proceso acelerado de recreación del capital perdido.

Conclusión

En este capítulo se ha mostrado cómo la política macroeconómica de un país interesado en poner en marcha una estrategia orientada al logro del desarrollo humano sostenible, implica algo más que la orientación del gasto público hacia la satisfacción de las necesidades más primarias de la población. Su éxito depende de la capacidad que tengan los gobernantes y sus asesores económicos para orientar todas las políticas macroeconómicas hacia el logro del objetivo de la creación de oportunidades y potencialidades en todos los habitantes, en un período razonable de tiempo y en un contexto ambientalmente sostenible. Este camino está trazado, solo hace falta la decisión política de recorrerlo.

Referencias

- Anderson, D. (1982). Small industry in developing countries: A discussion of issues. *World Development*, 10(11), 913-948. doi: 10.1016/0305-750x(82)90034-1
- Anderson, V. (1991). *Alternative economic indicators*. Routledge.
- Banguero, H. (1983). Disminución del crecimiento de la población, distribución del ingreso y recesión económica. *Desarrollo y Sociedad*, (11), 21-44.
- Banguero, H. (1987). La racionalidad económica y social de una estrategia de desarrollo orientada a satisfacer las necesidades básicas de la población: con especial referencia a Colombia. *Revista de Planeación y Desarrollo*, XX, 3-4.
- Banguero, H. (2004). Investigación, educación, ciencia y tecnología para el siglo XXI: El reto de la Colombia de hoy. En *Ensayos sobre desarrollo tecnológico y competitividad en el Pacífico Colombiano*. Editorial Universidad Autónoma de Occidente.
- Banguero, H. (2011). Haciendo realidad el desarrollo humano sostenible. *Revista de Economía y Administración*, 9(2).
- Banguero, H., Vélez, E. y Sánchez, D. (1981). *Estudio demográfico, económico y social de la cuenca hidrográfica del río Sinú*. Informe para la CVS.
- Banco Mundial. (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*. Banco Mundial.
- Chenery, H., Ahluwalia, M., Bell, C., Duloy, J. y Jolly, R. (1974). *Redistribution with growth*. University of Sussex.
- Currie, L. (1966). *Accelerating development: the necessity and the means*. McGraw Hill.
- Currie, L. (1974). The Colombian Plan 1971-1974: A test of the leading sector strategy. *World Development*, 2(10-12), 69-72. [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(74\)90056-4](https://doi.org/10.1016/0305-750x(74)90056-4)
- Currie, L. (1982). Comentarios sobre el libro Small is beautiful. *La política urbana en un marco macroeconómico*. Editorial Canal Ramírez.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1983). Análisis de las relaciones intersectoriales del empleo en Colombia: una aplicación de la teoría insumo- producto. *Revista de Planeación y Desarrollo*, XV(2 y 3).
- Departamento Nacional de Planeación. (1969). El empleo en Colombia: diagnóstico y recomendaciones de política. *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1(3).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1971). *Las cuatro estrategias. Plan de desarrollo económico y social para Colombia 1971- 1974*. DNP.
- De Wulf, L. (1974). ¿Do public expenditure reduce inequality? *Finance and Development*, 11(4).
- González, J. I. (1982). La tasa de retorno de la educación, productividad y nivel de pobreza en la pequeña industria. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (7), 147-162.
- Gutkind, E. (1982). Modeling basic needs in developing planning. The case of Sri Lanka. *ILO Working Paper*, (WEP 2-23/WP 47).
- Gutkind, E. (1983). Towards basic needs policies in development planning. *ILO Working Paper*, (2-23/WP 47).
- Hicks, N. (1982). Sector priorities in meeting basic needs: some statistical evidence. *World Development*, 10(6), 489-499.
- Hicks, N. y Streeten, P. (1979). Indicators of development: The search for a basic needs yardstick. *World Development*, 7(6), 567-580. [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(79\)90093-7](https://doi.org/10.1016/0305-750x(79)90093-7)
- Hopkins, M. y Van der Hoeven, R. (1981). Modelling economic and social factors in development. *ILO Working Paper*, (WEP 2-32/WP 32).
- Hopkins, M., Torres, J. E. y Banguero, H. (1982). Necesidades humanas esenciales: teoría, modelo y resultados. En H. Banguero (ed). *Colombia 2000. Colección Debates. CEDE No. 4*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Isenman, P. (1980). Basic needs: The case of Sri Lanka. *World Development*, 8(3), 237-258. [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(80\)90012-1](https://doi.org/10.1016/0305-750x(80)90012-1)

- Jallade, J. (1978). Los gastos públicos en educación y la distribución de los ingresos en Colombia. *Revista de Planeación y Desarrollo*, 8(3), 21-38.
- Katzman, R. (1995). Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. *Boletín DANE*, (507).
- Kliksberg, R. (2007). *América Latina. El caso de la salud pública*. En A. Sen y B. Kliksberg, *Primero la gente*. Editorial Deusto.
- Kugler, B., Reyes, A. y de Gómez, M. I. (1979). Educación y mercado de trabajo urbano en Colombia: una comparación entre sectores moderno y no moderno. *Monografía CCRP*, (10).
- Lora, E. (2008). *Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones en Colombia* (4 ed.). Editorial Alfaomega.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J. y Behrens, W. (1974). *The limits to growth*. Universe Books.
- Meerman, J. (1979). Public services for basic needs in Malaysia. *World Development*, 7(6), 615-634. [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(79\)90097-4](https://doi.org/10.1016/0305-750x(79)90097-4)
- Meller, P. y Farfán, M. (1981). Small and large industry: employment generation, linkages and key sectors. *Economic Development and Cultural Change*, 29(2), 263-274.
- Naciones Unidas. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano*. NU.
- Richards, P. J. y Leonor, M. D. (Eds). (1982). *Target setting for basic needs*. ILO.
- Sarmiento, E. (1974). *Aspectos cuantitativos del Plan de Desarrollo*. Editorial Antares.
- Schimtz, H. (1982). Growth constraints on small scale manufacturing in developing countries: A critical review. *World Development*, 10(6), 429-450.
- Schumacher, M. (1974). *Small is beautiful*. Akal editores.
- Selowsky, M. (1979). *Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*. Oxford University Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.

- Serrano, A. (2001). Enfoques sobre desarrollo humano sostenible. *Paraninfo*, 10(19).
- Sheehan, G. y Hopkins, M. (1979). *Basic needs performance*. ILO.
- Scott, W. (1981). *Concepts and measurement of poverty*. United Nations Research Institute for Social Development.
- Vandermoortele, J. (1982). *Stabilization versus basic needs: is there a trade off? A case study*.
- Villamil (de), A. y Guerrero, B. (1982). Políticas públicas y satisfacción de las necesidades básicas en Colombia. En H. Banguero (Ed.). *Colombia 2000. Colección Debates. CEDE No. 4*. Pontificia Universidad Javeriana.