

SESION 1ª

Antecedentes del desarrollo humano: las necesidades básicas

Introducción

Conocer el debate actual sobre el desarrollo es una cuestión fundamental. No es posible pretender ser agentes de desarrollo, tanto a nivel local como global, sin participar activamente en la discusión de cuáles son las prioridades o los instrumentos más adecuados para construir ese desarrollo. Más aún, si la preocupación es querer ofrecer una alternativa de desarrollo más justa, es necesario dedicar una parte importante de los esfuerzos en elaborar una propuesta que permita hacer efectivo ese ideal.

Si siempre ha existido esta necesidad de tener una visión propia del desarrollo, salvo que se renuncie a tener una opción real de cambio, hoy de manera especial se requiere hacerse la pregunta de cuál es nuestra percepción del desarrollo en una coyuntura de profundo cambio.

De manera inconsciente se suele identificar la palabra desarrollo con una percepción positiva, dando por supuesto que toda iniciativa que se denomina así produce efectos deseables. Sin embargo, detrás de muchas propuestas del término de desarrollo se esconden objetivos muy cuestionables. Hay que tener una conciencia crítica que permita descubrir qué propuestas conducen realmente a un desarrollo justo y cuáles responden a las pretensiones particulares de determinados poderes o minorías. Supone tomar conciencia del momento que se vive y asumir un papel activo y protagonista en la definición y construcción del futuro que se considere más humano y viable.

1. El cambio en el concepto de desarrollo

En la década de los noventa el debate sobre el desarrollo ha experimentado un punto de inflexión. Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las diferentes posiciones que existían en el campo del desarrollo, por muy encontradas que fueran a la hora de plantear las políticas que debieran aplicarse, coincidían básicamente en cuáles eran los objetivos del desarrollo. La visión del desarrollo coincidía con la idea de la modernización, que, en última instancia, respondía a los niveles de industrialización y a los estándares de vida alcanzados por los países más ricos. De alguna manera, tal como lo entendía la percepción dominante, el desarrollo consistía básicamente en conseguir que los países más pobres se acercaran a las pautas de los países más ricos. La identificación del desarrollo con el crecimiento económico fue la gran propuesta, pensando que una vez que se diera éste, de manera automática se producirían efectos beneficiosos para los sectores más pobres.

Pero esos presupuestos comenzaron a resquebrajarse:

- ❖ En primer lugar, porque empieza a percibirse que la naturaleza no permite cualquier modalidad de desarrollo y que es necesario tener en cuenta esa referencia fundamental a la hora de marcar los objetivos y

las políticas para alcanzarlos. La primera llamada de atención la hizo el Club de Roma, en 1972, con su informe *Los límites del crecimiento*, pero no se toma conciencia de la existencia de estos límites hasta bien entrada la década de los ochenta, con el informe *Nuestro futuro común* (1989), que sirvió de base para la Conferencia de Desarrollo y Medio ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992. La definición que se hace del desarrollo sostenible plantea no sólo la necesidad de ser solidarios entre las diferentes poblaciones para hacer un uso de los recursos naturales que permita a todos alcanzar niveles satisfactorios de bienestar, sino que esa solidaridad debe entenderse también con las generaciones venideras, de manera que el uso que se haga actualmente de los recursos no hipoteque las posibilidades de vida del futuro. A partir de entonces ya no cabe hablar sólo de desarrollo, sino que es necesario añadir la calificación de sostenible o sustentable.

- ❖ En segundo lugar, se cuestiona el concepto mismo de desarrollo que la sociedad viene considerando como deseable. Dicho de forma muy elemental, las sociedades de los países industrializados no ponían en duda que cuantos más bienes y servicios, -cuanto mayor fuera la actividad económica-, el bienestar de las personas aumentaría igualmente. Se suponía que todo incremento del producto reduciría la pobreza y elevaría el nivel general de bienestar. Era tan fuerte la relación que se establecía entre aumento de la producción y reducción de la pobreza que se pensaba era suficiente con buscar el crecimiento para conseguir el desarrollo económico y social. Sin embargo la realidad no era tan optimista, muchos países conseguían elevados crecimientos económicos, pero sus niveles de desarrollo no mejoraban; otros, ni siquiera conseguían resultados positivos de crecimiento.

2. El enfoque de las necesidades básicas

Una primera reacción crítica a esa concepción que equiparaba el desarrollo con el crecimiento económico fue la propuesta de las necesidades básicas, que alcanzó en la década de los setenta su mayor auge y que constituye el principal antecedente del desarrollo humano y no puede entenderse su evolución sin hacer referencia a la misma.

El concepto de necesidades básicas como clave para pensar desde otra perspectiva el desarrollo y la pobreza surge con la toma de conciencia del fracaso del sistema económico y social que se muestra incapaz de proporcionar, pese a sus promesas, las condiciones mínimas a cientos de millones de personas de los países en desarrollo. Pasados los primeros años de esfuerzos de la mayoría de los países recién independizados que pugnaban por un desarrollo económico que les permitiera responder a las demandas de sus poblaciones, se fue extendiendo a finales de los sesenta la percepción de que el modelo de desarrollo resultaba inoperante para satisfacer las necesidades básicas de esas mayorías. Varios trabajos realizados en esa época pusieron de manifiesto la situación alarmante de la pobreza en los países recién independizados.

Una primera e importante señal del cambio que se producía en el debate sobre el desarrollo la ofreció Dudley Seers, en la reunión de la Sociedad para el

Desarrollo Internacional, celebrada en 1969. Aprovechó la ocasión para cuestionar el concepto de desarrollo económico señalando que las preguntas que debieran hacerse para evaluar el desarrollo en un país eran: ¿qué ha pasado con la pobreza?, ¿con el desempleo?, y ¿con la desigualdad? Si los tres indicadores mejoraban, no había duda, para Seers, que el país se encontraba en un período de desarrollo; pero si una o dos de estas cuestiones centrales mostraban indicadores negativos, y mucho más si lo hacían los tres al mismo tiempo, difícilmente podría decirse que el país se hallaba en vías de desarrollo, aunque fuera capaz de doblar el ingreso por habitante.

En esta formulación se encuentran las características centrales de lo que constituirá el enfoque de las necesidades básicas: a) poner el énfasis en cuestiones como el desempleo, la pobreza y la desigualdad, que habían sido desatendidas anteriormente, pensando que se superarían como consecuencia del mero crecimiento; b) cuestionar el Producto Interno Bruto (PIB), y el PIB per cápita, como indicadores adecuados del desarrollo. Para este enfoque, el desarrollo es algo más que el crecimiento económico y requiere, por ello, de otros indicadores que expresen la evolución de las magnitudes que constituyen las nuevas prioridades.

2.1 Las propuestas oficiales de necesidades básicas.

El espaldarazo al enfoque de las necesidades básicas se produce, por un lado, cuando la OIT lo asume como eje de su estrategia; y, por otro, a través del Banco Mundial que lo integra como criterio para la concesión de sus créditos.

i) La Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1976.

La OIT venía desde hacía tiempo analizando la pobreza y su relación con el trabajo. Pero fue en la Conferencia sobre Empleo Mundial de 1976 donde se propuso formalmente un nuevo programa de desarrollo llamado “Enfoque de las Necesidades Básicas”. La Conferencia colocó las necesidades básicas en el centro del debate del desarrollo al señalar como objetivos para el año 2.000 la satisfacción de cuatro categorías de necesidades básicas: a) los requerimientos mínimos de una familia para el consumo personal: alimento, vestido y vivienda; b) el acceso a los servicios esenciales como: agua potable, saneamiento, transporte, salud y educación; c) disponer de un trabajo con remuneración adecuada para toda persona capaz y que quiera trabajar; d) la satisfacción de necesidades de mayor calidad: un entorno saludable, humano y satisfactorio, y la participación popular en la toma de decisiones que afecten a las vidas de la gente y a las libertades individuales.

Al comienzo del siglo XXI resulta sorprendente que esa definición de objetivos del desarrollo planteada por la OIT siga conservando, treinta años más tarde, toda su actualidad como metas pendientes. No sólo eso, sino que en muchos países tal vez hoy estén más lejos de alcanzarlos de lo que se hallaban cuando se formuló. Pero lo que resulta más grave es que la voluntad de exigencia de esas metas sea menos decidida que lo era entonces. La pérdida de fuerza del enfoque de las necesidades básicas arrastró consigo la debilidad en la convicción de los objetivos mencionados como compromisos ineludibles para poder afirmar que el desarrollo se expandía en el mundo.

ii) Las necesidades básicas en el Banco Mundial (BM).

La década de los setenta, del pasado siglo marcó una era de la vida del Banco que se caracterizó por situar la satisfacción de las necesidades básicas como la prioridad del desarrollo. El BM admitió, como consecuencia de la evaluación que hizo de sus políticas anteriores, que el crecimiento económico no lleva mecánicamente al bienestar de las grandes mayorías y que, en consecuencia, cualquier estrategia de desarrollo debiera incluir de manera explícita la satisfacción de las necesidades básicas.

Pero su concepto de necesidades básicas se limitó a las mínimas exigencias de supervivencia y al inicio de los ochenta se produce un cambio repentino de postura, que cambia de enfoque y vuelve a poner como prioridad el crecimiento económico. En conclusión, el Banco abre las puertas al nuevo enfoque del ajuste que va a ser su señal de identidad en las dos décadas siguientes.

2.2 Los resultados del enfoque

Los planteamientos de las necesidades básicas tuvieron dos grandes obstáculos para ser llevados a la realidad. El primero, y el más importante, fue la oposición política que suscitó dentro de los organismos internacionales, que sólo aceptó aquellas propuestas basadas en las necesidades básicas que aseguraran ser inofensivas frente a las concepciones dominantes del desarrollo. El segundo, se encontraba dentro del propio enfoque y era la necesidad de demostrar la operatividad del mismo. ¿Realmente podía funcionar un modelo basado en la perspectiva de las necesidades básicas? ¿Se podía hacerlo operativo o era una mera declaración de buenos propósitos? El escollo lo constituía la dificultad por traducir los ideales normativos que propugnaba en conceptos y magnitudes operativas que pudieran ser objeto de planificación y de políticas apropiadas.

La literatura de las necesidades básicas se mantuvo en el primer plano del debate del desarrollo hasta los primeros años ochenta. El posterior cambio de orientación en el paradigma dominante, tanto en las instituciones oficiales, internacionales y locales, como en las corrientes principales de la economía del desarrollo, dejó a un lado la preocupación por las necesidades básicas durante la década de los ochenta. A comienzos de los noventa, se produce un renovado interés por muchos de los planteamientos que marcaron la estrategia de las necesidades básicas y que constituyen el germen del desarrollo humano.

3. Las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

En los años ochenta, que se denominó la “década perdida” por sus graves consecuencias para el desarrollo de muchos países, la pobreza aumentó como consecuencia de la implantación de los programas de ajuste estructural. Ello hizo renacer el interés por conocer su alcance y manifestaciones, pero más que preguntarse por las causas de la pobreza, se primó el interés por la medición. El hecho de que la pobreza adquiriera una dimensión tan generalizada y que apareciera bajo formas que no eran captadas por los indicadores usuales, (las conocidas líneas de pobreza que permitían conocer las personas o familias con

ingresos por debajo de la cantidad que se consideraba mínima), llevó a recuperar algunas de las aportaciones de la escuela de las necesidades básicas y se impulsaron numerosos trabajos para buscar indicadores más ajustados a la realidad social de la pobreza.

El denominado método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que todavía se utiliza hoy en día, pretende medir el número de personas que son pobres por carecer de alguna de las necesidades básicas. La metodología de las NBI se desarrolló en América Latina, impulsada en los años ochenta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El método pretende determinar quiénes sufren determinadas carencias de necesidades que se consideran básicas. La definición del umbral de pobreza por este método sigue un proceso muy simple. En primer lugar, se procede a la selección de las necesidades que se consideran básicas y de los indicadores correspondientes para cada una de ellas. Luego se define un valor ideal para cada indicador, de manera que se entiende que el hogar o persona que se encuentre por debajo del mismo se considera como pobre. A continuación se procede a realizar la observación de las unidades que se van a considerar para medir la pobreza (personas u hogares) y se comparan los datos obtenidos con los valores de los indicadores establecidos como mínimos.

En el cuadro siguiente se contienen las necesidades básicas que la CEPAL considera de manera general para calcular el umbral de pobreza en base al método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Aunque la determinación de las necesidades y valores de los indicadores en cada una de ellas puede presentar variantes según los países.

Cuadro 1

NECESIDADES BÁSICAS, DIMENSIONES Y VARIABLES CENSALES

Necesidades Básicas	Dimensiones	Variables Censales
Acceso a vivienda	a) Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo
	b) Hacinamiento	i) Número de personas en el hogar ii) Número de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	b) Tipo de sistema de eliminación de excretas	i) Disponibilidad de servicio sanitario ii) Sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	i) Edad de los miembros del hogar ii) Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	i) Edad de los miembros del hogar ii) Último nivel educativo aprobado iii) Número de personas en el hogar iv) Condición de actividad

Fuente: CEPAL / PNUD (1989).