

BRUNDENIUS, Claes, and LUNDAHL, Mats, (eds.), *Development Strategies and Basic Needs in Latin America: Challenges for the 1980s*, Boulder, Colorado: Westview Special Studies on Latin America and the Caribbean, Westview Press, 1982, 180 pp.

Con el inicio de la década de los años ochenta, América Latina está enfrentando una situación muy compleja. Entre los problemas que condicionan el desarrollo económico latinoamericano destacan el suministro de energía, la producción alimentaria, los reducidos niveles de nutrición entre los sectores de ingresos bajos. El triple problema de la educación, salud y vivienda, así como la migración a las zonas urbanas y el desmedido crecimiento de las ciudades con su incapacidad para dotar de servicios a la población, oscurecen el panorama de los próximos años. *Development Strategies and Basic Needs in Latin America* aparece cuando el reto de esta década es encontrar un diseño, una estrategia de desarrollo que conjugue las políticas económicas con los requerimientos sociales de los latinoamericanos.

Los capítulos de este libro son algunas de las conferencias sustentadas en el *Symposium on Development Strategies in Latin America and the New International Order* patrocinado por el *Research Policy Institute* de la Universidad de Lund, Suecia en el mes de septiembre de 1979. Tomando en cuenta que el PNB *per cápita* es una medida de desarrollo deficiente, la ruta que ha seguido el Nuevo Orden Económico Internacional, y el concepto de Necesidades Básicas, los editores decidieron observar cómo había respondido América Latina a las nuevas demandas y oportunidades. Ocho capítulos forman esta edición; cinco de ellos analizan cinco economías que difieren ampliamente en términos de crecimiento y en términos de planeación: Haití, República Dominicana, Perú, Brasil y Cuba.

Claes Brundenius y Mats Lundahl ofrecen un capítulo introductorio sobre las estrategias de desarrollo y las necesidades básicas de América Latina. En esta sección los autores esbozan la deficiencia del PNB *per cápita* como medida de desarrollo, pues argumentan que aun cuando el "pastel" ha crecido, para 1975 "el 36% de la población total latinoamericano vivía en absoluta pobreza, es decir, incapaz de tener acceso a una canasta mínima de bienes y servicios" (p. 3).

La distribución del ingreso y su relación con la satisfacción de las necesidades humanas básicas será el problema más importante al que se enfrentarán las economías latinoamericanas en los ochenta; es en torno a esta tesis como se desarrolla el contenido de la obra.

Brundenius y Lundahl critican someramente algunos de los modelos empleados para estudiar el desarrollo en América Latina, tales como los modelos matemáticos, de crecimiento y de dualismo económico, para finalmente proponer una estrategia de Necesidades Básicas, la cual, *grosso modo*, pretende dar prioridad a la satisfacción de una lista específica de bienes y servicios básicos entre toda la población de un país, y principalmente entre la población más pobre. Esta lista incluye normalmente alimentos, alojamiento, salud, educación, agua, etc., incluso se extiende a otros bienes, como vestido, y a necesidades no materiales. En realidad esta estrategia no es muy precisa, no se ha especificado, ni hay consenso en la lista de bienes ni en las cantidades necesarias. El enfoque de necesidades básicas busca erradicar la *mass poverty*, término muy vago, pues no se puede medir en cifras. No obstante, éste puede

ser un paso más en la búsqueda de diseños de desarrollo para América Latina, sin perder de vista que dicho enfoque de Necesidades Básicas es de difícil ejecución debido a las implicaciones políticas que pueda tener.

En América Latina, sólo Cuba ha llevado a cabo esta estrategia y, según los autores, "ha erradicado *fundamentalmente* la *mass poverty*" (p. 8, énfasis en el original). Con excepción de Cuba, en los cinco países que se analizan en el texto, existe en común la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de los sectores pobres de la población.

En el capítulo segundo, Paul Streeten se ocupa del proceso de revaloración del concepto de desarrollo que tuvo lugar en las décadas de los sesenta y setenta. En una primera parte, trata de explicar cómo es que llegó al estudio de las Necesidades Básicas; aquí aporta sus opiniones contrarias a las teorías del crecimiento económico, del dualismo económico, y hace una crítica del concepto de empleo, pues considera que los estudios de las economías subdesarrolladas debe enfocarse a los grupos de bajos ingresos. Finalmente enumera las ventajas que proporciona el concepto Necesidades Básicas. Contrariamente a lo que algunos pensarían, el profesor Streeten considera que el enfoque Necesidades Básicas es concreto y específico, y para él, dicho concepto es "más positivo que los doblemente negativos de eliminar la pobreza o reducir el desempleo" (p. 37). En la segunda parte de este capítulo menciona algunos de los conceptos erróneos que sobre el tema se han desarrollado; aquí lleva a cabo algunas distinciones entre el *Basic Needs approach* y el *income approach*, y argumenta que incluso con el primero se puede acelerar el crecimiento. Para Streeten, "el crecimiento debe ser el resultado de una política económica racional y no su objetivo. El objetivo es la satisfacción de las necesidades humanas, proveer oportunidades para el completo desarrollo de la personalidad humana. *Basic Needs* no es ni anti ni pro-crecimiento. El crecimiento *comes out in the wash*" (p. 43). Por último, propone algunos campos para futuros estudios de este enfoque.

Quizás por la especialización del profesor Streeten en estudios asiáticos, su trabajo se orienta más hacia los países del sudeste asiático y faltan en él referencias más precisas a la realidad latinoamericana. El capítulo es más bien teórico y el concepto que trata de "vender" aún no es claro. En realidad lo que se necesita es un estudio a fondo de este enfoque para Latinoamérica y destacar las ventajas y desventajas de su aplicación, pues como el mismo Paul Streeten afirma, los problemas de transición hacia Necesidades Básicas son graves y pueden ocasionar presiones inflacionarias, reducir la producción de alimentos debido a reformas agrarias, deteriorar la balanza de pagos, huida de capitales, etc.

En un breve capítulo, Frances Stewart confronta al Nuevo Orden Económico Internacional y al concepto de Necesidades Básicas, para demostrar que en lo económico no se contradicen absolutamente. A pesar de cierto conflicto entre los dos diseños de desarrollo, se complementan. El enfoque de Necesidades Básicas ha sido apoyado por los países desarrollados —principalmente Estados Unidos y el Reino Unido— y por las agencias internacionales —OIT y Banco Mundial—, en tanto que los portavoces del Grupo de los 77 sospechan de dicho concepto. Para Stewart, el orden internacional influye en los patrones internos de desarrollo a través de la distribución del ingreso y en los patrones de producción y oferta de bienes para Necesidades Básicas. Además señala que "donde los gobiernos sostienen la estrategia de Necesidades Básicas las medidas de un Nuevo Orden Económico Internacional serán favorables

para aquélla" (p. 57). Según Stewart, si el Nuevo Orden Económico Internacional incrementa el ingreso de la población del Tercer Mundo es posible que se refuerce la instrumentación de la estrategia de Necesidades Básicas, pero esto dependerá de la distribución de los beneficios del Nuevo Orden Económico Internacional y de la manera como los gobiernos utilicen sus recursos adicionales y de los patrones de industrialización que se adopten. La tesis fundamental que sostiene Frances Stewart es que el aparente conflicto entre Necesidades Básicas y el Nuevo Orden Económico Internacional no se deriva de incompatibilidades económicas entre ambos, sino de la política internacional y de los intereses de clase, pues los países desarrollados están utilizando el concepto de Necesidades Básicas como excusa para evadir los problemas que les causa el Nuevo Orden Económico Internacional, mientras que el Grupo de los 77 utiliza la actitud de los países desarrollados como excusa para evadir los problemas que se suscitan dentro de sus países a raíz de conflictos de intereses.

Todos los países de América Latina, con la excepción de Haití, están clasificados por las Naciones Unidas como *middle-income countries*, es decir, el ingreso *per cápita* se encuentra entre los 300 y los 3 000 dólares (1970 U. S. \$). Haití es un ejemplo sobresaliente de pobreza en todo el sentido de la palabra, en donde el ingreso *per cápita* es de alrededor de 125 dólares, y en donde el 70% de la población vive en absoluta pobreza. El Dr. Lundahl, autor del capítulo 4, ha escrito anteriormente algunos trabajos sobre Haití, entre ellos, un extenso estudio sobre la economía campesina en Haití (*Peasants and Poverty: A Study of Haiti*) y conoce a fondo el tema. En el capítulo a su cargo se ocupa de la sociedad campesina haitiana, durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, y de su intento de adaptación a una creciente población. Es interesante el estudio del Dr. Lundahl sobre las posibles estrategias a seguir en la economía campesina, pues desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la agricultura campesina haitiana —el sector dominante—, no ha cambiado estructuralmente. El problema principal que estudia es la creciente presión demográfica en el sector agrícola que afecta el ingreso de los campesinos, la productividad marginal, que en cierta medida, acelera la erosión. Mats Lundahl analiza los "mecanismos de defensa" que han utilizado los haitianos para resolver, en parte, sus problemas agrícolas: la migración del campo a las ciudades y al exterior, el aprovechamiento de la tierra cultivable modificando los patrones de cosechas y reduciendo los periodos de barbecho. Otro problema del que se ocupa el Dr. Lundahl en su capítulo es el de la inexistencia de nuevas técnicas de cultivo y ausencia de modernización del sector, pues "Haití nunca ha tenido un gobierno (con la posible excepción de Henri Christophe en los inicios del siglo XIX) con dedicación entusiasta a la modernización de la agricultura" (p. 69). En esta nación, la más pobre de América Latina, las estrategias de desarrollo han estado ausentes por completo.

Uno de los aspectos característicos de la economía de la República Dominicana es el gran desempleo que coexiste con la importación de trabajadores haitianos. Las emigraciones a las que se refería el Dr. Lundahl en el capítulo 4, tienen su continuación en el estudio de Rosemary Vargas en el siguiente capítulo, en donde estudia los problemas de empleo y las importaciones de fuerza de trabajo en la República Dominicana. En este capítulo la autora aborda el tema del dualismo económico dominicano; un dualismo que a la vez es dual, es decir, ni el sector moderno —industrial—, ni el sector tradi-

cional —agrícola—, son homogéneos; en cada sector se encuentran a la vez unidades tradicionales y modernas. Una de las contradicciones que destaca en la economía dominicana, según Rosemary Vargas, es que el 90% de la fuerza de trabajo industrial consiste en haitianos, a pesar de los altos niveles de desempleo y subempleo; y que siendo la industria azucarera la principal actividad productiva y la primera generadora de empleo, importa una parte substancial de su fuerza de trabajo. La economía dominicana ha tenido un rápido crecimiento relativo durante la década de los setenta, pero dicho crecimiento “no ha estado acompañado por ninguna mejoría en el estándar de vida de la mayoría de la población” (p. 107). El crecimiento en la República Dominicana no ha cambiado substancialmente la situación del empleo, pues como concluye Rosemary Vargas, la estructura agraria retrógrada del sector rural, junto con la incapacidad del sector moderno de proveer suficiente empleo e ingreso, han llevado a la economía dominicana a una situación de subdesarrollo.

Javier Iguñiz, en el capítulo 6, discute el fracaso del régimen militar en Perú en lo que respecta a la redistribución del ingreso y a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. La posición que Iguñiz adopta es la de considerar que la estructura heterogénea y el desarrollo desigual de las fuerzas de producción han hecho que las reformas implantadas por el régimen militar no fueran viables. Iguñiz es de la idea de que lo primero que se necesita abordar es el problema de la propiedad, y que las reformas estructurales consideradas por el gobierno del General Velasco no habían podido ser capaces de redistribuir el ingreso o garantizar a la población pobre —mayoritaria— la satisfacción de las necesidades básicas.

En el capítulo 7, Pedro Sampaio Malan propone algunas alternativas para la dirección de la economía brasileña en la década de los ochenta. El reto para el Brasil, según Malan, será la “distribución de la riqueza y del ingreso, la reducción de la pobreza urbana y rural y la atención de las necesidades básicas de una tercera parte de los brasileños que actualmente viven por debajo de los estándares compatibles con la dignidad humana” (p. 141). En su breve estudio, Malan también toca el importante punto de los energéticos, pues para Brasil, la crisis petrolera demostró los altos costos sociales que resultan de un patrón de producción y consumo basado en un producto que debe ser importado. Si bien los brasileños requieren de un crecimiento económico alto en virtud del crecimiento demográfico y de la estructura de edades, la dirección de la economía brasileña, en la opinión del autor, deberá ser la que identifique los problemas económicos y sociales más importantes; lo esencial es definir las prioridades. La fórmula del crecimiento no resuelve las tensiones ni los conflictos latentes en el largo plazo. Pedro Sampaio Malan concluye que la posibilidad de superar el reto para los ochenta “no depende tanto de la imaginación creativa de los tecnócratas (en el caso de que esta imaginación exista realmente) sino en un proceso político más abierto que permita la articulación, movilización y expresión de los intereses en conflicto” (p. 141).

Claes Brundenius, quien ha realizado varios estudios sobre distribución del ingreso y necesidades básicas en Cuba, cierra la edición con un capítulo que esboza un balance de dos décadas de revolución en Cuba con relación a las pautas de crecimiento, empleo, distribución del ingreso y satisfacción de necesidades básicas. La hipótesis central de su trabajo consiste en negar la creencia general en el sentido de que las políticas redistributivas y las estrate-

gias orientadas hacia las necesidades básicas en los años sesenta fueron responsables del escaso crecimiento de la economía cubana durante la primera década de la revolución. Brundenius supone que dicho fracaso se debió, en mayor medida, al sistema de planificación supercentralizado y a la burocracia ineficiente, con la adición del bloqueo impuesto por Estados Unidos y sus aliados latinoamericanos. Para el autor de este capítulo, lo que es más impresionante de la estrategia de desarrollo cubana es que ha sido orientada a "satisfacer las necesidades básicas de la población como prioridad fundamental a pesar de soportar problemas económicos durante la segunda parte de los años setenta" (p. 158). Cuba, con agricultura de monocultivo para la exportación, con una industrialización incipiente y bajo un sistema de planificación socialista, ha dado muestras de cumplir en la satisfacción de necesidades básicas tales como educación, salud y vivienda; sin embargo, los logros de su Segundo Plan Quinquenal, que casi acaba de iniciar, dependerá en gran medida del mercado internacional del azúcar.

Development Strategies and Basic Needs in Latin America es un libro que nos ofrece sólo algunos puntos de vista acerca de un diseño, de una estrategia que pudiera llevarse a cabo en algunos de los países latinoamericanos. Es bien recibido como proyecto, pero serán necesarios estudios más profundos y sobre más países para conocer los beneficios o el costo que pueda ocasionar esta estrategia en un país.

JAVIER TREVIÑO CANTÚ
El Colegio de México