



Discusiones

Técnicas



Washington, D. C.
Octubre 1961

GD13/DT/2 (Esp.)
21 septiembre 1961
ORIGINAL: INGLÉS

MÉTODOS DE EVALUACION DE LOS APORTES DE LOS
PROGRAMAS DE SALUD AL DESARROLLO ECONOMICO

La Aceleración del Crecimiento Económico y el Mejoramiento de
la Salud en los Países Insuficientemente Desarrollados

por

Wilfred Malenbaum, PhD
Profesor de Ciencias Económicas
Universidad de Pensilvania

METODOS DE EVALUACION
DE LOS APORTES DE LOS PROGRAMAS DE SALUD
AL DESARROLLO ECONOMICO

(La Aceleración del Crecimiento Económico y el Mejoramiento de
la Salud en los Países Insuficientemente Desarrollados*)

por

Wilfred Malenbaum, PhD

I. El problema y la tarea

Con respecto a la tarea de estimular un crecimiento económico más rápido en los países más pobres del mundo, cabe preguntarse: ¿cuáles son las relaciones que podemos suponer entre el mejoramiento de la salud de un país y el aumento de su riqueza? Las relaciones positivas son conocidas desde hace mucho tiempo: la muerte e incapacidad física y mental colocan una pesada carga económica sobre los individuos y las naciones. Existe "el hecho evidente de que el período de la primera y la segunda infancia constituye un gasto de los recursos de la familia y de la comunidad, una inversión que se hace para obtener un rendimiento productivo en los años subsecuentes de la vida".^{1/} Lo que se gasta en total en criar a un niño hasta que llega a una edad económicamente productiva, equivale, por término medio, al cuádruplo del ingreso anual de la familia; los desembolsos realizados con este fin se pierden por la muerte prematura. El costo que representa para la nación el tratamiento de la invalidez suma una cantidad aún mayor, en la mayoría de los países, y estos últimos cálculos no ofrecen la plena medida de la pérdida de producción inherente a la menor productividad de los obreros en mal estado de salud. En suma, "el dinero invertido en atender la salud prometía un gran rendimiento... y las naciones de economía próspera y que disponían de capital financiero para hacer estas inversiones se apresuraron a aplicar este principio... En otras regiones del mundo, en cambio, no se disponía de excedentes de capital para hacer inversiones en la lucrativa empresa de la salud; ... hombres y mujeres enfermaban porque eran pobres; volvíanse más pobres porque estaban enfermos, y más enfermos porque eran más pobres... y el círculo vicioso de la pobreza y la enfermedad prosiguió sin obstáculos su desastrosa trayectoria".^{2/} Indudablemente, la proposición no es sólo de carácter económico. El derecho a la vida — y a una vida sana — está debidamente considerado como una prerrogativa fundamental de los seres humanos.

* El borrador original de este trabajo se preparó en la Universidad de Hawaii en julio de 1961. El autor agradece al Centro de Investigación Económica de la Universidad, y a Perry Trax, alumno ayudante, la labor de investigación con que contribuyeron a este trabajo.

- 1/ C.E.A. Winslow, Lo que cuesta la enfermedad y lo que vale la salud, Serie de Monografías de la OMS No. 7, pág. 3, Publicaciones Científicas de la OPS No. 16, mayo de 1955. El primer capítulo de este folleto contiene referencias valiosas y resúmenes de cálculos importantes para muchos países.
- 2/ Winslow, op. cit., pág. 1

La asociación del mejoramiento de la salud con el progreso es tan natural, que a menudo se presta poca atención a la relación recíproca que la teoría económica presenta. Por ello, el Grupo de Expertos para la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial no se mostró satisfecho con esa relación: "un aumento en el nivel y la diversidad de la actividad económica resulta necesariamente en la mejoría de las condiciones sanitarias"; el Grupo prefirió expresar la opinión de que no debe aguardarse a que este proceso se cumpla. Antes bien, "el mejoramiento de las condiciones sanitarias no sólo es deseable en sí mismo, sino que constituye un requisito esencial previo al crecimiento económico".^{3/} Evidentemente, esta es una posición claramente comprensible. Pero es importante observar que los expertos (como otros autores) no han especificado las proposiciones teóricas mediante las cuales este requisito previo logra el objetivo del progreso económico. Porque, indudablemente, pueden suscitarse y se han suscitado muchas dudas, cualquiera que sea su carácter implícito. Buena parte de la moderna teoría del crecimiento aplicable a las zonas insuficientemente desarrolladas contribuye a tales dudas.

Fundamentalmente, surgen éstas del convencimiento de que la mano de obra es actualmente un factor de producción relativamente abundante en muchos países.^{4/} La modernización destaca la función del capital invertido en maquinaria. En los países insuficientemente desarrollados tal capital es relativamente escaso; existe un exceso de mano de obra en relación con la maquinaria. Por consiguiente, habiendo ya mano de obra sin utilizar, con una creciente proporción de empleo insuficiente e incluso un exceso de desempleo, ¿qué beneficios se obtendrían mejorando la salud, lo cual sirve para aumentar el volumen de la fuerza de trabajo? En la medida en que dicho mejoramiento reduzca la tasa de mortalidad, ampliará por sí mismo un recurso ya superabundante.^{5/} En la proporción en que aumenta la capacidad

^{3/} Informe del Grupo de Expertos, 29 de junio de 1961, pág. 4

^{4/} Nota: Las observaciones de este capítulo no son aplicables a los países donde no se considera que, con las prácticas de la técnica moderna, haya exceso de mano de obra. Así, pues, si se parte del hecho de que es cierto que los campos para cuya producción existe demanda no se siembran o no se cosechan debido a que los labriegos padecen malaria (véase Winslow, op. cit., pág. 2), y de que en Africa 4 millones y medio de millas cuadradas de tierra fértil no se cultivan debido simplemente a la enfermedad del sueño (ibid., pág. 89), entonces los programas sanitarios apropiados darán indudablemente grandes rendimientos en producción económica.

^{5/} El aumento en la población entre los grupos de edad aptos para el trabajo, tampoco significa necesariamente que haya un descenso relativo en la proporción de no trabajadores en la población total. Porque al crecer los niños e ingresar en los grupos de edad aptos para producir, ingresan también en los grupos de edad aptos para reproducir: el mejoramiento de la salud y la reducción de la tasa de mortalidad no causarán, pues, necesariamente —durante un decenio, por ejemplo— la disminución de la importancia relativa de los "consumidores" frente a los "productores" en la sociedad. Nada prueba que el mejoramiento de la salud y la reducción de la tasa de mortalidad contribuyan a disminución alguna de las tasas de fecundidad y natalidad. Véase: C.P. Kindleberger, Economic Development, págs. 218-19, y Ansley Coale y Edgar M. Hoover, Population Growth and Economic Development in Low Income Countries, Princeton, 1958, págs. 255-57.

de las personas empleadas para trabajar más vigorosamente, agrava la posibilidad de que otros encuentren trabajo. Porque la función total de la mano de obra en el proceso de la producción se rige fundamentalmente por el número de máquinas con que puede estar asociado el trabajo humano. Más personas representan más bocas; el hecho de que representen asimismo más manos no es cosa muy pertinente a este respecto. Puesto que un índice importante del bienestar económico de una nación es la relación entre producción y población, el mejoramiento de la salud aumenta el denominador sin hacer aportación alguna (por lo menos comparable) al numerador. En tanto que el mejoramiento de la salud aumenta únicamente el volumen de la fuerza laboral y su capacidad de trabajo, hay que ser cautos al evaluar el costo económico de la muerte y de la enfermedad prematuras. Mientras que las tasas de natalidad no desciendan, este costo es necesariamente menor que las reducciones en la producción económica por hombre, debido al crecimiento de población que no va acompañado de una producción en aumento. Por frío e inhumano que parezca, con este razonamiento se viene a decir que el mejoramiento de la salud nacional es incompatible con el crecimiento económico en cualquier país donde no hay influencias tendientes a reducir la tasa de natalidad y donde el mejoramiento de la salud del obrero o el incremento de población no estimulen por sí mismos una producción mayor.

Este trabajo tiene por objeto reconsiderar esta conclusión y estas dudas en lo que se refiere a muchas de las llamadas hoy zonas insuficientemente desarrolladas, especialmente aquellas en las que parece haber, con la actual tecnología, un exceso de mano de obra con relación al capital. Puesto que este propósito "frío e inhumano" existe en realidad comúnmente, considero importante reafirmar la aplicabilidad más universal de la relación positiva entre el crecimiento económico y el mejoramiento de la salud. Quienes en los tiempos modernos estudian las tendencias y teoría de la población subrayan las influencias negativas que sobre el bienestar económico de la nación ejerce el mejoramiento de la salud que la tecnología ha hecho posible en los últimos años. Conocidas son de todos las experiencias de Formosa, Ceilán, Jamaica y Portugal a este respecto: los progresos en la salud pública no han sido acompañados en ningún caso por un mejoramiento en la producción suficiente para aumentar (o en algunos casos mantener siquiera) los ingresos per capita. El dilema suele resolverse en la moderna teoría del crecimiento económico haciendo hincapié en un crítico período de transición durante el cual la producción habrá de aumentar rápidamente. Una vez que la producción aumenta a un ritmo más rápido que la población, el progreso económico se hace posible, tal vez con carácter autosuficiente, o sea, sin recibir cantidades extraordinarias de ayuda exterior. Si durante este crítico período de transición un país puede escapar de la "trampa" que mantiene los aumentos de producción y de población más o menos a la par, podrá haber una inversión mayor de ahorros nacionales y una capacidad cada vez más amplia de utilizar con eficacia una fuerza de trabajo productiva y creciente. Se afirma que para escapar de esa trampa es necesario un "gran impulso", es decir, una masa grande y bien equilibrada de capital nuevo, financiado en grado importante por fuentes exteriores, el cual, según su cantidad y las condiciones de amortización puede llamarse "extraordinario" (a diferencia del movimiento habitual de tales fondos extranjeros en una situación de crecimiento autosuficiente).

Esta concentración de una expansión rápida de la producción en un período relativamente breve es característica de las teorías modernas de crecimiento y especialmente de la parte que se refiere al proceso de transición desde el estancamiento a la expansión autosuficiente estable. A menos que este impulso hacia la inversión alcance un nivel determinado —el mínimo esfuerzo esencial— no habrá escapatoria de la trampa que limita los niveles de ingreso per capita, y que afirma que el mejoramiento de la salud (con la disminución de las tasas de mortalidad) reducirá el bienestar económico.

Los trabajos publicados por los profesores Higgins, Leibenstein, y Rosenstein-Rodan especialmente —y en menor medida los de Ragnar Nurkse— ilustran de modo útil esta suerte de razonamientos. Al examinar en todos sus aspectos el problema del desarrollo económico, se convierte en tema central el esfuerzo concentrado para vencer las tendencias contradictorias. Las posibilidades nacionales para el crecimiento económico quedan influidas adversamente por el impulso del crecimiento de la población. A la proposición primitiva de que todo progreso a partir de un bajo nivel de vida implica una reducción de las tasas de mortalidad (y por lo tanto una tasa mayor de crecimiento de la población), se agrega en la actualidad el nuevo fenómeno del progreso técnico sanitario, en forma casi independiente de cualquier aumento del ingreso per capita. Para tener en cuenta ambas proposiciones, la política de desarrollo necesita destacar la necesidad de un esfuerzo mayor para anticiparse a los efectos de un mejoramiento de la salud.

De paso, puede observarse que lo que se sabe de anteriores experiencias no parece indicar ninguna relación inversa entre el mejoramiento de la salud (rápido aumento de población) y el crecimiento de la producción. Más bien, las pruebas sugieren, al parecer, que el progreso económico (según la medida ofrecida por el cambio de ingresos con respecto al cambio de población) parece haber ocurrido cuando la tasa de aumento de población se hallaba en un nivel alto. Simón Kuznets presentó datos de 13 países (Estados Unidos de América, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Canadá, Australia, Japón y 7 países de Europa occidental) en los cuales los períodos de rápido crecimiento coincidían en gran parte con los períodos durante los cuales la tasa de aumento de la población era la máxima.^{6/} De manera análoga el profesor Hagen — que arguye lúcidamente contra el malthusianismo implícito en muchas teorías modernas del crecimiento— ha observado una correlación temporal aún más estricta entre el crecimiento económico rápido y el aumento rápido de la población en un grupo mayor de países.^{7/}

Ni siquiera los datos contemporáneos procedentes de algunos de los países de escasos recursos que están progresando parecen corroborar una tesis de sentido inverso. En este caso también, las pruebas indican

6/ Véase Economic Development and Cultural Change, (Universidad de Chicago), varios números entre 1957 y 1961. Los datos de Kuznets aparecen en una serie de artículos.

7/ American Economic Review, junio de 1959.

crecimiento económico aun cuando el crecimiento de población vaya en aumento. Los casos de la China comunista y de México, durante el pasado decenio, pueden ser muy pertinentes. Tras largos períodos de crecimiento relativamente lento —incluso de estancamiento económico— en los que el aumento de población se mantuvo en un nivel relativamente bajo, esas naciones empezaron a hacer progresos a medida que la tasa de crecimiento de población iba aumentando. En la India de hoy, las perspectivas de mejoramiento económico son más prometedoras en estos momentos en que existe una clara noción del rapidísimo ritmo de crecimiento de la población, debido, casi podría decirse, a ese mismo crecimiento. Las explicaciones de estos desarrollos no son claras. En los tres casos, la vigorosa acción gubernamental es manifiesta; se realizan mayores esfuerzos para hacer más, sea cual fuere el nivel de los recursos disponibles para la producción. No se trata tanto de un nivel mínimo necesario de inversión como de programas y criterios amplios encaminados a conseguir grandes fines.

Las actividades de salud pública desempeñan una función básica en dicha consecución general, no obstante la influencia que ejercen sobre el crecimiento de la población. Para apreciar esta función, precisas son algunas observaciones relativas al proceso de expansión de la producción económica.

II. Perspectivas actuales del proceso de crecimiento económico

¿Qué línea de acción establecida sobre un período razonablemente corto —5 a 10 años— ofrece la promesa de asegurar, a uno de los países llamados hoy insuficientemente desarrollados, un coeficiente de expansión del producto nacional total que quede por encima del total de población?, o sea, ¿qué línea de acción ofrece la promesa del logro de un estado de crecimiento nacional? ¿Cuál es, en el lenguaje de los economistas, el modelo idóneo de crecimiento aplicable a países como los aquí representados? Por urgente que hoy sean las preocupaciones relativas a los problemas de crecimiento nacional, la cuestión de cómo han de resolverse sigue siendo objeto de controversia. Atestígualo así el número que va aumentando rápidamente de publicaciones teóricas dedicadas al tema del crecimiento; y lo corrobora la desagradable realidad de que persistan —hasta haber entrado en el decenio de 1960— economías esencialmente estáticas en muchos, si no en la mayoría, de los países insuficientemente desarrollados. Por consiguiente, a los fines presentes parece indicado considerar diversos modelos. Si bien éstos ofrecen un amplio campo de visión, es posible y conveniente pensar en dos tipos de modelos: uno que hace hincapié en la cantidad y calidad de los factores materiales conducentes al crecimiento y otro que subraya la importancia de los intereses y capacidades de los grupos de individuos que intervienen en el proceso. Estos criterios raramente, casi nunca, son discutidos en su forma pura. Cada teoría de crecimiento reconoce cierta interacción entre las fuerzas humanas y materiales; pero la presentación de un contraste servirá para comprender mejor la materia que nos ocupa.

Los modelos relativos al crecimiento tratan, en general, de describir la sociedad y la economía, y determinar pautas para las relaciones que rigen las acciones. Así pues, existen representaciones descriptivas básicas y representaciones basadas en el comportamiento. Nuestros dos tipos de modelos señalan las diferencias en ambos aspectos. La mayor parte de las teorías de crecimiento parten inicialmente del supuesto descriptivo de una economía en un estado de equilibrio de nivel bajo. Esto significa, entre otras cosas, que la producción no puede aumentar mediante pauta alguna distinta relativa al empleo de los recursos y conocimientos disponibles en el país. Para que el crecimiento ocurra, ha de haber primero un aumento de recursos y técnicas procedentes del exterior. El crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo no facilitarán el crecimiento, puesto que la mano de obra adicional no puede desempeñar función alguna en la economía sin capital suplementario. La productividad marginal de la mano de obra es nula. Esto es particularmente cierto en la agricultura, donde la mano de obra se encuentra ya estancada (insuficientemente empleada o desempleada) por su propia incapacidad de extraer de la tierra una producción mayor, o de abandonar la agricultura para incorporarse a un sector industrial que carece de los grandes recursos necesarios para proporcionar empleo adicional.

La escasez de capital se extiende (y según muchas teorías se supone que es la más crítica) a las instalaciones de servicios generales, especialmente de transporte y de energía. Puesto que la expansión de éstos medios supone grandes gastos, de ordinario durante largos períodos y generalmente por parte del gobierno, el modelo indica grandes aumentos en recursos de capital y, en un grado importante, más bien público que privado. Esto suele expresarse así: la razón capital-producción es elevada. Finalmente, debo señalar una importante característica de la conducta relativa a este modelo: el consumo aumenta rápidamente con los ingresos. Cualquier aumento en los ingresos por individuo (por ejemplo, un aumento imprevisto debido a una buena cosecha) causará un consumo mayor en lugar de un mayor ahorro. En el lenguaje de los economistas, la tendencia marginal a ahorrar es nula o insignificante; hay pocas probabilidades de que la economía, por sí misma, pueda iniciar un crecimiento mediante capital procedente de la inversión del aumento de sus propios ahorros.

Dicho modelo se denomina, apropiadamente, mecanístico. Su conclusión es que para iniciar el crecimiento económico es necesario (¿y suficiente?) facilitar una gran afluencia de recursos procedentes del exterior, principalmente en los sectores de servicios generales y en actividades no agrícolas. Semejante pauta de características descriptivas y de la conducta podría significar, por ejemplo, que cualquier mejoramiento de la salud no sería compatible con el crecimiento económico. Esto influiría en la provisión y eficacia de la mano de obra, pero la economía es ya incapaz de utilizar su dotación de obreros.

Afortunadamente, se aprecia cada vez más la importancia de los factores humanos en la iniciación del crecimiento. Si bien esta apreciación aún no se ha formulado como teoría circunstanciada —e, indudablemente en tanto que los programas amplios de acción internacional tiendan a apoyarse principalmente en planteamientos más mecanísticos— la tendencia parece clara. Así, pues, el Grupo de Expertos de la reunión de Punta del Este concedió particular importancia a la necesidad de movilizar "recursos humanos";^{8/} los expertos propusieron una estrategia general dirigida principalmente a este factor humano.^{9/10/} Las directrices esenciales de esta tendencia son dignas de observación, particularmente desde que sugieren nuevas percepciones de la función del mejoramiento de la salud en el proceso del crecimiento económico.

Tal vez sea importante, en primer lugar, subrayar que la información de que va disponiéndose acerca de la experiencia de crecimiento en los países hoy insuficientemente desarrollados, suscita dudas sobre las suposiciones en que el primer modelo se basa. Así, pues, incluso en las pobrísimas naciones de Asia, los programas de investigación y acción en las zonas rurales señalan insuficiencia en el empleo de recursos en lugar de la explotación plena de las posibilidades de producción mediante las técnicas y los medios existentes en la actualidad. El mejoramiento de la organización de la producción y la atención prestada al acrecentamiento de estímulos en programas tales como los de desarrollo de la colectividad ofrecen pruebas manifiestas de los recursos en hombres, equipo y suministros que permanecen en estado latente.^{11/} Por múltiples razones, en su mayoría de carácter general psicológico e institucional, los recursos han sido menos utilizados de lo que aconsejaba su disponibilidad por una parte, y la necesidad de los productos de ellos derivados, por otra. No se necesitan nuevos recursos materiales procedentes del exterior, sino nuevas formas de abordar la cuestión.

La documentación estadística sobre el aumento del ingreso y las inversiones en los países pobres indica que hay aumentos de producción, relativamente considerables derivados de nuevos insumos, en contraste con los supuestos de las acostumbradas teorías. Debido a la relativa insuficiencia en el empleo de recursos antes indicada, los programas de acción orientados hacia la solución de los verdaderos problemas de

8/ Informe del Grupo de Expertos, págs. 16-17

9/ Ibid, pág. 12

10/ También podría añadirse que el informe aprobado por la Conferencia concedió valor primordial a las medidas de carácter mecanístico.

11/ Véase, por ejemplo, el Informe de la Conferencia de la SEATO sobre Desarrollo de la Colectividad, Baguio, Filipinas, 1960, así como diversos informes del Programa de Desarrollo de la Colectividad de la India.

producción, se encuentran con que una inversión relativamente limitada puede producir considerables ganancias. En todo caso durante varios años, las naciones que, desde hace mucho tiempo vienen registrando un bajo nivel de producción agrícola, podrán esperar un progreso económico en condiciones de coeficientes de capital favorables. Además, hay datos que indican que la fuente de ahorros domésticos en países pobres, y especialmente en sectores rurales donde es importante la producción para el consumo directo, es bastante elástica.^{12/} La aplicación de la política apropiada puede muy bien producir un notable aumento del ahorro interno, contrariamente al frecuente supuesto de que los niveles de consumo son de tal naturaleza que el aumento del ingreso tiende esencialmente a ocasionar un mayor consumo.

La especificación de estas diferencias fundamentales entre la suposición general y las observaciones, induce a formular dos comentarios. En primer lugar es evidentemente necesaria una mayor investigación y documentación sobre las verdaderas relaciones que se han desarrollado, en el curso de los años y decenios, en las sociedades pobres. Suponer que estas relaciones son simplemente extrapolaciones de las que hemos medido (o creemos haber medido) en tierras ricas, sería simplificar excesivamente la cuestión. En segundo lugar, los verdaderos datos ponen de relieve el significado de las actitudes y motivaciones en la pauta de la conducta económica. El estudio de las tierras más pobres ha puesto de manifiesto, tal vez más claramente que antes, el carácter multidisciplinario esencial de las ciencias económicas, o, en todo caso, de la evolución (o crecimiento) de índole económica. No sería excesivo decir que para que el hábito del crecimiento económico se introduzca firmemente en sociedades estáticas, de tipo tradicional —o para que este hábito llegue a ser más general en sociedades que ya se encuentran en fase de transición hacia lo moderno— hay que vencer obstáculos en tres campos principales: el político, el económico y el social.

Ardua tarea sería tratar en esta ocasión de los problemas que plantea el desarrollo económico en los campos político y social, como lo es en el propio campo de la economía. Basta decir que todos los componentes disciplinarios poseen elementos en común. Es evidente que en todos esos campos la "modernización" es pertinente. No obstante, de un modo más fundamental, la tarea general consiste en crear una unidad de la diversidad que las naciones más pobres tienden a demostrar en las tres áreas. El gobierno de la nación debe convertirse en un solo organismo homogéneo en el que un poderoso y eficaz núcleo responda automáticamente a las necesidades de las zonas alejadas y remotas. El poder político de los terratenientes o el abismo que media entre una moderna "elite", que ocupa el lugar central, y la clase campesina tradicional son testimonios del sistema político que ha de ceder para que pueda producirse el crecimiento económico. En la estructura social, la nación debe substituir a los poderosos grupos y castas, con orientación familiar y particular, por un solo organismo homogéneo que permita una gran fluidez entre los grupos, empezando

^{12/} Véase Capítulo XI de W. Malembaum, Prospects for Indian Development, Allen y Unwin, 1961.

quizás con los más alejados. El hombre debe estar cada vez más en condiciones de prever sus posibilidades de progresar, no como consecuencia de su particular situación familiar, sino como resultado de su propio valor en la sociedad. Las cualidades generales y objetivas han de substituir a las limitadas y particularistas.

También en la economía, la doble situación de los modernos centros urbanos, en constante crecimiento, al lado de sectores rurales y de pequeña escala, atrasados y estáticos, debe fundirse en un todo interrelacionado, en que las presiones de un sector se transmitan a todas las partes de la economía, el crecimiento de las actividades urbanas introduzca cambios en las agrícolas y la miseria de los medios rurales provoque cambio en las zonas modernas.

Estos objetivos —pautas de unidad derivadas de pautas de diversidad— forman parte integrante del proceso de modernización que abarca el crecimiento económico. Si los esfuerzos modernos encaminados al desarrollo— o hacia la "Alianza para el progreso", si se quiere— tienen algún valor, éste estriba en la afirmación de que nuestro mundo moderno puede acelerar el logro de estos objetivos polifacéticos, de que se sabe, no sólo cómo mejorar los métodos de producción y cómo movilizar mayores capitales, sino también cómo alterar expresa y debidamente estas pautas tradicionales de la conducta social y política, así como económica. Tal es la teoría de acción, de comunicación entre las modernas "elites" y los grupos tradicionales que avanza hacia el centro de la escena de desarrollo económico.

Evidentemente, esta breve descripción del ambiente para el crecimiento económico en una nación pobre procede de un modelo muy distinto del presentado anteriormente. De modo similar, la naturaleza de la dinámica del sistema —el elemento de conducta que caracteriza al modelo— tiene pocas analogías con el primero. Así, pues, reconocemos cada vez más que los conductos de comunicación de una nación en la fase de transición se basan, en primer lugar en la existencia de un interés directo, por parte de las "elites" de la sociedad, en el papel que corresponde a los demás sectores, y también en el establecimiento de programas de actividades económicas a los cuales se sienten íntimamente ligados por sus propios intereses los grupos menos privilegiados. Algunas formas de programas de la colectividad de ayuda al esfuerzo propio, constituyen elementos integrantes de las actividades modernas encaminadas a fomentar el desarrollo de sociedades en las que existe una gran diferencia entre un sector moderno y dinámico relativamente reducido y un sector tradicional y estático relativamente grande. Estos programas son aun más necesarios cuando el "progreso económico" de los años últimos ha agrandado esta diferencia. Algunos aspectos de este elemento integrante serán examinados más adelante, pues son particularmente pertinentes a lo que ahora nos interesa. Pero antes, quisiera dejar perfectamente en claro que, al poner de relieve estas características de cambio en el sector de la nación menos privilegiado y con empresas de poca entidad no trato de manifestarme en contra de la modernización económica, de las grandes ciudades, y la industrialización.

La tesis fundamental de la teoría humanista moderna del crecimiento es que la transición hacia el modernismo en ciertos sectores de las sociedades tradicionales no se produce mediante la aplicación de los incentivos que actúan en el sector moderno. El mecanismo del mercado, el proceso de fusión de las zonas urbanas y las organizaciones políticas que dirigen los cambios en los sectores modernos penetran lentamente, a lo sumo, en los demás. La primitiva idea de que el modernismo implica cambios de escala —legislación más abundante y mejor sobre la igualdad de oportunidades en la vida cultural, política y social de la nación, mayor número de industrias y más importantes, energía y medios de transporte más abundantes y mejores— sólo tiene una validez parcial. Ello debe ir acompañado de programas directos de actividades encaminados a acelerar la aceptabilidad de lo moderno por el sector tradicional. Los programas de desarrollo han de tener una doble característica; no sólo necesitan una orientación moderna y urbana, sino también una orientación rural y hacia actividades de pequeña escala. Si con esta insistencia nuestra puede parecer que se concentra más la atención en este último aspecto, es porque hay cierta tendencia a descuidarlo (en los programas de actividades, cuando no en las declaraciones de la política que se debe seguir). Es más, si en los programas públicos hubiera que descuidar uno de los aspectos, diríamos que sería la parte moderna del programa, no porque pueda descuidarse, sino porque, de cualquier modo, recibiría considerable atención por parte de la sociedad y del Estado. El simple hecho de su modernismo significa que responde al mercado y a otras presiones mundiales. Incluso podríamos decir que los sectores rurales y de actividades económicas en pequeña escala necesitan recibir una atención desproporcionada para que las "elites" gubernamentales, tan orientadas hacia los modernos sectores, cambien suficientemente su dirección hacia una acción en doble sentido.

Tampoco debemos olvidar que la propia falta de información sobre "la dinámica de las sociedades estáticas y tradicionales" forma parte de las dificultades que acompañan a la ejecución de programas para el sector rural. Para cambiar estas partes de la economía, de suerte que constituyan elementos integrantes de los sectores modernos, los programas de actividades deben basarse, en cierto modo, en las pautas de conducta existentes. Después de todo, los sectores estáticos autosuficientes hacen ciertos ajustes —en consumo, producción e inversiones— según las fluctuaciones de las cosechas. Es precisamente a estas pautas tradicionales de ajuste a las que hay que unir las normas más generales de una economía moderna. Los programas de acción para acelerar el crecimiento no sólo han de concernir a las partes tradicionales de la economía, sino que han de entrar en los minuciosos detalles relativos a la naturaleza de estos sectores. Afirmar, como ha hecho el Grupo de Expertos, que "la lucha en masa... contra el analfabetismo y la ignorancia, contra la desnutrición y la enfermedad y, contra la mala vivienda..."^{13/} contribuirá al progreso económico, puede ser cierta, así como

^{13/} Informe, op. cit., pág. 17

halagüeña. Sin embargo, estas relaciones tan ciertas sólo serán útiles cuando los sectores menos privilegiados creen una demanda de estos objetivos. Necesitamos encontrar la manera de provocar la demanda de estos servicios y productos en los sectores tradicionales. Conseguido esto, los problemas de abastecimiento serán mucho más fáciles de resolver.

III. La salud y el crecimiento económico

Señalo a la atención del lector la importancia que el Grupo de Expertos concedió a la necesidad de "alentar en la población un afán de progreso...", así como a la de "movilizar el potencial productivo... y las energías de la población;..."^{14/} Pues el común denominador del tradicionalismo —si consideramos tanto sus dimensiones políticas, como las sociales y económicas— es, naturalmente, la ausencia de un sentido de la propia capacidad e importancia individual. Hemos observado —en muchos estudios, programas y experimentos rurales— que para mejorar los métodos y aumentar la producción no es suficiente conocer la manera de hacerlo, ni siquiera disponer de capital. En realidad hay una necesidad más inmediata, por lo menos en una sociedad en que las acciones individuales no se rigen estrictamente por la voluntad y el poder del gobierno. Se trata de la necesidad de la propia apreciación, de la convicción de que el individuo y sus semejantes tienen poder por sí mismos, de que su voluntad podrá servir para atender sus necesidades, que no son simplemente criaturas de costumbre y predeterminación, sino individuos que actúan y deciden y que, en gran parte, pueden influir en su propio bienestar material.

Existe el convencimiento cada vez mayor por parte de los científicos sociales de que la esencia de un programa de crecimiento estriba en problemas de motivación, de aspiración, de inculcación del deseo de mejoramiento propio entre los que sufren necesidades y privaciones. Pero esta opinión cada vez más extendida va acompañada de incertidumbre acerca de cómo crear estas fuerzas. ¿Qué clase de medidas suscitarán un nuevo sentido de la persona? Este es el punto en que la atención especial para los programas de salud pública está justificada; pues los efectos de la demostración de estos programas pueden ser muy marcados. En un aspecto tan inherente al individuo —enfermedades, nacimientos y defunciones—, la salud pública produce rápidos resultados. Demuestra el poder del hombre para alterar lo que siempre ha sido el índice principal del poder de lo sobrenatural. Demuestra asimismo, cuán transferibles son los medios y conocimientos fundamentales del científico de la salud a los demás ciudadanos.

Esta afirmación parece evidente de por sí, pero a mi entender esta función de la salud pública no es conocida de todos. Tampoco dispongo de pruebas documentales que demuestren claramente esta función especial. Y sin embargo, es cierto que determinados estudios de la colectividad en la India, por ejemplo, indican la existencia de una correlación

^{14/} Informe, op. cit., págs. 12-13

entre los gastos que ocasionan los cuidados de enfermería y los programas de higiene infantil y el aumento de la producción agrícola. Esta es una relación más marcada que la que se observa entre los gastos que ocasionan las demostraciones de fertilizantes y las técnicas de mejoramiento de los cultivos, y el aumento de la producción agrícola. Parece cierto que las personas que pertenecen al campo de la medicina adquieren una posición de influencia en las poblaciones rurales más fácilmente que otros expertos científicos del extranjero. Pero, en el mejor de los casos, la documentación es muy escasa. Los datos del pasado necesitan ser examinados de nuevo, de la misma manera que las experiencias futuras requieren un minucioso análisis. ¿Sería inoportuno sugerir que se considerara de nuevo la relación entre la salud pública y los otros servicios de modernización?

Con harta frecuencia se han considerado los esfuerzos hacia los objetivos de la salud como una contraposición a la expansión y al mejoramiento de otros aspectos de la producción para uso del consumidor, a pesar de lo muy conocidos que son los objetivos comunes de salud y de prosperidad. Merece especial consideración la idea de que los programas de salud desempeñan un importante papel en el fomento de la producción y de que pueden servir de fuerza generadora de una expansión del producto nacional. Pues si disponemos de medios para ayudar a la población a despertar de los modos tradicionales de vida, habremos recorrido un gran trecho hacia la aplicación práctica de nuestra nueva percepción del proceso de crecimiento económico. Una vez que los habitantes de los sectores más pobres conozcan con mayor certitud sus necesidades y sus recursos potenciales para satisfacerlas, la tarea del progreso económico resultará mucho más sencilla. La producción aumentará suficientemente hasta rebasar al crecimiento de población. En este modelo, la situación general puede también acondicionarse a los cambios en la propia tasa de crecimiento de la población, de suerte que el crecimiento económico nacional puede producirse más rápidamente en lo futuro.

IV. Algunas observaciones como conclusión

Los modernos programas de salud han contribuido a la existencia de poblaciones más saludables y numerosas, especialmente en los países más pobres e insuficientemente desarrollados. El mejoramiento de la salud ha tenido indudablemente por resultado, un considerable aumento de la producción nacional en algunos de esos países. Sin embargo, en las naciones en que la mano de obra es relativamente (super) abundante, el mejoramiento de la salud y la disminución de las tasas de mortalidad no han puesto en movimiento, por sí mismos, fuerzas capaces de aumentar la producción nacional en una mayor proporción que la del aumento de la tasa de crecimiento de la población. En verdad, en algunas de estas zonas, los cambios en lo concerniente a la salud no han ido acompañados de un aumento significativo de la producción (sin hablar de que se haya estimulado este crecimiento). A pesar del atractivo del mejoramiento de la salud y de unos mayores ingresos, en la mayoría de los países pobres, el progreso en el primer sentido parecía amenguar —o ciertamente no favorecían— las perspectivas de progreso en el segundo.

Los modelos más conocidos de crecimiento económico denotan este conflicto. La solución propuesta es un modo de escapar del equilibrio en nivel bajo a través de un aumento muy considerable de las inversiones, para mejorar la balanza entre el capital y el trabajo. Un examen más minucioso de la naturaleza de la transición a una economía moderna indica que no podemos aceptar la idea de que esta gran afluencia de nuevos recursos en una nación que progresa muy lentamente --si es que, en efecto progresa-- bastarán para iniciar una situación de constante crecimiento. Ni podemos contar con una inyección de esta naturaleza para compensar los aumentos de la tasa de crecimiento de la población que acompañan al mejoramiento de la salud, al cual pueden contribuir los servicios médicos modernos. La respuesta se halla más bien en los cambios de actitud y en la perspectiva que presentan las grandes masas de población de los sectores menos privilegiados de estas naciones. Los programas de salud pueden aportar contribuciones muy importantes en lo que se refiere a la aceleración de estos cambios de perspectiva. Dado el nivel de utilización de los recursos en la mayoría de los países hoy insuficientemente desarrollados, el despertar de la población para dedicarse a las funciones que le corresponden en el proceso de modernización puede representar un aumento de la producción mayor que el del crecimiento de la población. Indudablemente, a dicho esfuerzo contribuirá la existencia de recursos materiales complementarios procedentes del exterior.

Este criterio relativo al proceso y perspectivas del crecimiento económico requiere cierta reorientación de las actuales actitudes de los funcionarios públicos que elaboran la política tanto en los países más pobres como en los más ricos. Esto es digno de mayor consideración y merece ciertamente, que se dé mayor intensidad al estudio del proceso de los cambios que se están produciendo por doquier, particularmente en los países en que el crecimiento económico continúa avanzando con ritmo lento.