



# LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO | más allá de los promedios



*Borrador – Citar sólo con autorización de los autores.*

## **Working Paper # 3: “The MDGs and Pro-Poor Policies: Related but not Synonymous”**

(Centro Internacional de Pobreza / PNUD, Septiembre 2004), traducido al español por Voluntarios de las Naciones Unidas- Servicio de Voluntariado en Línea (UNV).

## **LOS ODM Y LAS POLÍTICAS A FAVOR DE LOS POBRES: RELACIONADOS PERO NO SINÓNIMOS**

Jan Vandemoortele\*

### **SUMARIO**

En este documento de trabajo se plantea la pregunta de si los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han creado oportunidades para aumentar las alternativas de políticas en favor de los pobres a escala nacional. Se llega a la conclusión de que en la mayoría de los países el marco político no está aún en sintonía con el objetivo fundamental de reducir la pobreza humana. La reducción de la pobreza continúa siendo vista como un subproducto automático del crecimiento económico y de la estabilidad macroeconómica. A los gobiernos y a los colaboradores de éstos les resulta difícil poner en práctica el concepto de «crecimiento en favor de los pobres». La equidad sigue siendo la gran ausente en la mayoría de las estrategias de lucha contra la pobreza.

Aunque el objetivo de reducir la pobreza humana ocupa un lugar destacado en la agenda internacional, su verdadera búsqueda sigue siendo convencional, poco imaginativa y a menudo ineficaz. Las estrategias de lucha contra la pobreza también parecen notablemente similares, incluso en casos de países que se enfrentan a desafíos muy diferentes. Es trágico que países con elevadas tasas de prevalencia del VIH tengan un perfil macroeconómico que no difiere del que tienen los países sin VIH/Sida.

---

\* Director del Grupo de lucha contra la pobreza, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  
Correo electrónico: [jan.vandemoortele@undp.org](mailto:jan.vandemoortele@undp.org)

Si se han de alcanzar las metas de los ODMs, las estrategias de lucha contra la pobreza tendrán que experimentar un salto cuántico en inversión pública, movilización de recursos nacionales, ayuda externa y alivio de la deuda, así como también en significativas concesiones al comercio. La era de las intervenciones de lucha contra la pobreza dirigidas a grupos específicos y a pequeña escala, ha terminado. Si lo pequeño es bello, lo grande es ahora imprescindible.

En este documento se cuestiona la opinión de que las metas de los ODM son «fácilmente establecidas pero nunca cumplidas». Se sugieren siete pautas de acciones a tomar para que una estrategia dirigida por metas sea exitosa.

Con demasiada frecuencia, en la relación entre países ricos y pobres, se pone el énfasis en los aspectos relacionados con el «dinero que cambia de manos» a costa de la dimensión de «ideas que cambian mentes». Sin embargo, en última instancia, el verdadero cambio es un acto de libertad, no de conformidad con las normas y condicionamientos asociados al «dinero que cambia de manos». Se propone una revisión crítica entre semejantes para lograr que la consulta periódica entre un país en desarrollo y sus colaboradores externos sea menos asimétrica y esté más sustancialmente centrada en la elección de políticas en favor de los pobres.

«Hay veces en que la mención de incluso el más elemental sentido común tiene una dimensión de excentricidad, irracionalidad, e incluso de leve insensatez.»

J. K. Galbraith

## 1 LA MONEDA DEL DESARROLLO

La relación entre países ricos y pobres adopta muchas formas, pero su expresión más clara se refleja en la ayuda internacional, conocida formalmente como asistencia oficial para el desarrollo, o AOD. La ayuda internacional es una moneda de dos caras: una tiene que ver con los asuntos relacionados con el «dinero que cambia de manos»; la otra aborda los aspectos de las «ideas que cambian mentes».

El primero cubre los importantes aspectos de cálculo de presupuestos, rendición de cuentas y transparencia. Aborda las interrogantes de dónde gastar el dinero de la ayuda –geográfica y sectorialmente– y cómo gastarlo (apoyo presupuestario o asistencia técnica; vías bilaterales o multilaterales; organizaciones gubernamentales o no gubernamentales; desarrollo o programas humanitarios; proyectos o asistencia para programas, etc.). Los aspectos de compras, contabilidad y presentación de informes, son importantes, pero tienden a eclipsar el debate sobre el propósito de la ayuda. Básicamente, ese lado de la moneda representa una calle de un solo sentido centrada en los aspectos monetarios, que a menudo lleva a la micro-gestión, a expensas de la cuestión aún más importante sobre el papel fundamental de la ayuda para el desarrollo.

Cuando la colaboración se centra demasiado en las cuestiones de dinero, se dedica poco tiempo y energía a la dimensión crucial de las «ideas que cambian mentes». Además, en cuanto se pone el dinero sobre la mesa, la naturaleza de la

relación entre países pobres y ricos cambia radicalmente. Sin embargo, sólo cuando se deja bien sentado el propósito fundamental de la ayuda internacional y se acuerda ésta de antemano entre el receptor y el donante –muchas veces a través de una escucha activa por parte del último–, aumenta de forma considerable su efectividad y eficacia. De hecho, los asuntos relacionados con las «ideas que cambian mentes» implican una circulación de doble sentido, para promover una relación sincera, basada en los principios de igualdad, respeto mutuo y pertenencia nacional.

En este documento de trabajo, nos centramos en el aspecto de «ideas que cambian mentes». Planteamos la pregunta de si los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) han creado oportunidades para aumentar las alternativas de políticas en favor de los pobres a escala nacional, especialmente a través de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Revisamos si los marcos políticos están siendo favorables a los ODM e investigamos el papel potencial de los colaboradores externos en cuanto a crear políticas en favor de los pobres. Resaltamos tres cosas que no deben hacerse cuando se construye el marco político en favor de los pobres. Terminamos preguntando si los objetivos mundiales realmente influyen de manera positiva.

Antes de revisar estas cuestiones centrales, describimos las diferencias en la percepción que rodean a los ODM, examinamos algunos de los asuntos relativos a los indicadores de los ODM y resumimos el progreso hecho durante la década de 1990 hacia las metas.

## 2 ¿LOS ODM SON UN PASO HACIA ADELANTE, HACIA UN LADO O HACIA ATRÁS?

Los ODM (ver el recuadro) están sujetos a diferentes opiniones y percepciones. Algunos los ven como un paso adelante muy importante porque representan una agenda consensuada a nivel internacional para el desarrollo humano, algo que hasta ahora ha eludido la comunidad internacional. Otros ven los ODM como un paso hacia un lado porque representan un programa conocido y de alcance más bien mínimo. Hay incluso quienes ven los ODM como un paso hacia atrás. Éstos últimos afirman que las metas cuantitativas y los límites en el tiempo de los objetivos no abarcan claramente los derechos humanos, la salud reproductiva, el trabajo, la desigualdad, el buen gobierno o el papel del sector privado. Tampoco abordan adecuadamente las cuestiones de igualdad entre los sexos y de sostenibilidad ambiental.

Los objetivos de desarrollo del Milenio, u ODM, son un conjunto de objetivos medibles y con límites en el tiempo, que fueron aprobados en la Cumbre del Milenio de la ONU en 2000. Conseguirlos significaría que durante la vida de la generación actual podríamos:

- Reducir a la mitad la proporción de personas que sufren pobreza extrema y hambre;
- Garantizar que todos los niños completen la enseñanza primaria;

- Asegurar que las niñas y las mujeres tengan las mismas oportunidades que los niños y los hombres;
- Reducir en dos tercios el riesgo de que los niños mueran antes de cumplir cinco años de edad;
- Reducir en tres cuartas partes el riesgo de que las madres mueran por causas directamente relacionadas con el embarazo;
- Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable y saneamiento adecuado;
- Detener e invertir la propagación del VIH, la malaria y la tuberculosis;
- Proteger la biodiversidad y ecosistemas mundiales;
- Facilitar a las personas un mayor acceso a medicamentos esenciales;
- Conceder el alivio de la deuda, proporcionar ayuda internacional y ofrecer oportunidades de intercambio comercial.

Así pues, los ODMs pueden ser vistos como una agenda consensuada, una agenda minimalista o como una agenda incompleta para el desarrollo humano. El hecho es que los ODMs no fueron desarrollados partiendo de cero; fueron el resultado de un proceso gradual y en ocasiones poco sistemático de generar un consenso político sobre los elementos de un programa de desarrollo mundial - principalmente a través de una serie de cumbres mundiales y conferencias internacionales durante la década de 1990s.

Dadas estas profundas diferencias de percepción, podría ser útil parafrasear a John F. Kennedy invirtiendo su famosa declaración de tal modo que no deberíamos preguntarnos qué podemos hacer por los ODM, sino qué pueden hacer los ODM por nuestra causa: la puesta en práctica de los derechos económicos y sociales fundamentales. Es probable que ese modo de verlo aumente el electorado a favor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A menudo las diferentes opiniones son el resultado de diferentes paradigmas. Algunos consideran los ODM como un nuevo pacto mundial entre países ricos y pobres, mientras que otros ven los ODM como un viejo paradigma de derechos de asistencia social o recriminaciones norte-sur. Aquellos que adoptan esta última postura ven a menudo el «nuevo» paradigma como el desarrollo a que conduce la buena gobernanza y el sector privado. También existen diferentes opiniones en lo que respecta a la pertinencia de los ODM. Algunas personas limitan su pertinencia a los países de bajos ingresos o a los países menos adelantados, mientras que otros los consideran esenciales para abordar la pobreza humana en todos los países en desarrollo, incluyendo entre éstos a los países de medianos ingresos donde persisten los focos profundos de pobreza.

Muchas de estas metas tendrán que realizarse en conjunto o no se lograrán. Por ejemplo, las estimaciones indican que un año adicional de educación de la madre reduce la mortalidad infantil en aproximadamente una décima parte. La

educación también se ha mostrado como una poderosa «vacuna» contra la infección del VIH. Un mayor acceso al agua potable mejora tanto el perfil sanitario como el de la enseñanza de la población. Sin más ayuda, relaciones comerciales más justas y un alivio más significativo de la deuda, no podrán alcanzarse la mayoría de los ODM.

### **3 ¿PUEDEN TOMARSE EN SENTIDO LITERAL TODOS LOS INDICADORES DE LOS ODM?**

Antes de valorar el progreso de los ODM, llamamos la atención sobre el hecho de que no todos los indicadores brindan por igual buenas muestras de realidad. Todos los indicadores económicos y sociales están basados en dos factores: observación y construcción, sin embargo no todos usan estos factores en la misma proporción. La fiabilidad de un indicador tiende a disminuir cuanto más construcción involucra, porque el proceso de construcción está basado en suposiciones. Por ejemplo, las estadísticas sobre el agua exageran a menudo el acceso a ésta en áreas urbanas, porque presentan como suficientemente atendidos a todos los residentes en un radio de 100 metros alrededor de un punto público de abastecimiento de agua, partiendo del supuesto de que un único surtidor o grifo puede cubrir las necesidades de entre 500 y 1.000 residentes en ese radio (suponiendo siempre que el grifo o surtidor está realmente en buen estado).

En el ámbito de la educación, es más fácil observar si un niño está matriculado en la escuela que prever si terminará la enseñanza primaria (debido a la posibilidad de que repita cursos, abandone, o se reincorpore y al final abandone). Por lo tanto, el indicador al que se denomina «tasa de terminación» es más problemático que el de la «tasa de escolarización», porque el primero requiere más construcción. Análogamente, no es posible visitar un pueblo o un barrio pobre y observar si alguien gana menos de un dólar diario, mientras que sí es posible observar si un niño ha sobrevivido a la edad de cinco años o si está desnutrido. Como la pobreza de ingresos no puede ser observada fácilmente, se necesita un amplio conjunto de datos y un complejo proceso de construcción, dando lugar a que en muchas ocasiones se produzcan errores y omisiones.

Se dice que durante la década de 1990 el mundo ha hecho un impresionante progreso en la lucha contra la pobreza de ingresos. Se estima que la proporción de población por debajo de un dólar diario en los países en desarrollo ha disminuido de aproximadamente un tercio en 1990 a menos de un cuarto en 2000. Pero los datos sobre la pobreza obtenidos por el Banco Mundial muestran que la tendencia mundial está muy influenciada por dos países: China e India. Cuando se excluyen estos dos países, la gestión de la pobreza mundial durante la década de los 90 pasa a ser de estancamiento, e incluso de regresión, no de progreso notable. Esto ilustra cómo el nivel de agregación puede influir en las afirmaciones sobre las tendencias de los ODMs. Lo que es válido a un nivel de agregación no necesariamente es válido a otro nivel.

Lo mismo ocurre con la elección de los indicadores: lo que es válido basándose en un indicador no siempre lo es según otro. Tras analizar cuatro definiciones y

mediciones de la pobreza, Laderchi y otros (2003) han afirmado que «lo que más llama la atención es que los niveles bajos de pobreza según una medición son compatibles con los niveles altos de pobreza según otra». Por lo tanto se ha de estar siempre en alerta y desconfiar. En ciencias sociales, la elección del indicador y el nivel de agregación al que se hace el análisis invariablemente influye en las afirmaciones y conclusiones a las que se llega.

Otro factor que puede influir en la interpretación de los datos es el horizonte temporal o el año base. Por ejemplo, si bien es cierto que la reducción en la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en los países en desarrollo ha sido impresionante –cayendo de una media del 223 por mil nacidos vivos en 1960, a 91 en 2000–, no lo es menos que el progreso hecho en la década de 1990 fue mucho más lento que el vivido durante las décadas de 1970 y 1980. A veces se eligen los años base y los horizontes temporales para ocultar la falta de progreso en años recientes, tras un rápido progreso en décadas anteriores. Por tanto, la elección del horizonte temporal puede determinar las afirmaciones y conclusiones sobre el progreso de los ODM –o la falta de éste–.

En resumen, todos los indicadores son imperfectos pero algunos lo son más que otros. Entre los indicadores de ODM más utilizados, preferimos los siguientes cinco por su fiabilidad, alcance y relevancia: (i) tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, (ii) proporción de niños con peso inferior al normal, (iii) tasa neta de escolarización en enseñanza primaria, (iv) proporción de niñas y niños en enseñanza primaria y secundaria, y (v) proporción de nacimientos atendidos por personal sanitario calificado. Por otro lado, los cinco que consideramos más problemáticos son: a) proporción de población por debajo de un dólar diario, b) proporción de la población por debajo de un nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, c) tasa de terminación de enseñanza primaria, d) coeficiente de mortalidad materna, y e) proporción de la población con acceso al agua potable. Estos indicadores llevan implícito un alto grado de interpretación, lo cual puede llevar fácilmente a estadísticas esotéricas.

## 4 ¿ESTAMOS EN CAMINO PARA ALCANZAR LOS ODM EN 2015?

Los ODM son imperativos desde el punto de vista moral y jurídicamente obligatorios, porque están recogidos en los tratados sobre derechos humanos. Son técnicamente viables y financieramente posibles. También compensan desde el punto de vista económico. Sin embargo, no todo lo relativo a los ODM está bien. Aunque todos los estados miembros de las Naciones Unidas han prometido «no ahorrar esfuerzos en liberar a nuestros semejantes, mujeres y niños, de las condiciones deplorables e inhumanas de pobreza extrema» (ONU, 2000), el progreso mundial hacia los ODM ha sido lento e irregular.

Sin negar la gran diversidad a la hora de actuar con éxito en tantos países, la historia de la década de 1990 puede resumirse en tres puntos principales: primero, que se progresó, pero demasiado lento para alcanzar los objetivos fijados para 2015; segundo, que en muchos casos se progresó menos en la década de 1990 que

en las de 1970s y 1980s; tercero, que mucho de ese progreso ha ignorado a los pobres. Con frecuencia los países y las gentes que más han necesitado el progreso han visto una parte mínima de éste.

Los años 90 se caracterizaron por un número inaudito de casos en los que el desarrollo humano retrocedió. El número de países que vieron disminuir su índice de desarrollo humano alcanzó la cifra de 21 en los años 90, frente a un total de 4 durante los 80 (PNUD, 2003a). La mayoría de los retrocesos fueron consecuencia de la pandemia de VIH/Sida y de las crisis económicas, especialmente en el África subsahariana y en las economías en transición. Sin embargo, queda el enigma de por qué la prosperidad mundial de la década pasada no ha conducido a un progreso más rápido y más sólido en términos de desarrollo humano. A fin de cuentas, los «exitosos» años 90 estuvieron asociados a la floreciente inversión extranjera directa y a las corrientes comerciales expansivas (todo lo cual es parte constitutiva del fenómeno de la globalización).

Según parece, a partir de 2000 el mundo estaba encaminado a sólo dos metas: pobreza de ingresos y acceso al agua potable. No obstante, ambos presentan graves problemas de medición y podrían encuadrarse en los «asteroides estadísticos». Las tendencias de la pobreza mundial que se basan en el sistema métrico de un dólar diario no pueden ser consideradas una fuente sólida de información.

Desgraciadamente, un dólar diario no mantiene a raya a la pobreza. Un número cada vez mayor de analistas afirma que la renta mínima de subsistencia de uno o dos dólares diarios no es un buen indicador (Reddy y Pogge, 2003). Después de examinar los datos de todos los países, sobre peso insuficiente de los niños y pobreza de ingresos (usando la renta mínima nacional de subsistencia y la renta mínima internacional de subsistencia), Morrisson (2002) concluyó que «el número de niños desnutridos guarda relación con el número de personas pobres si se usa la renta mínima nacional de subsistencia. Sin embargo, los números son menos satisfactorios si usamos la medición de un dólar diario.» Con certeza, muchos analistas coinciden en que es preferible usar el ingreso mínimo nacional de subsistencia a usar el ingreso mínimo internacional de subsistencia de un dólar al día. Las desventajas inherentes a la mínima nacional de subsistencia, junto con unos tipos de conversión inadecuados en paridad del poder adquisitivo, justifican que la interpretación de los datos sobre la pobreza sea extremadamente cuidadosa.

En cuanto al objetivo del agua, el panorama también está ensombrecido por los problemas de medición y por el hecho de que mucho del progreso de la década de 1990 puede no ser sostenible, porque muchas áreas del mundo se enfrentan a la escasez de agua.

Durante los años 90, la mayoría de los objetivos sobre hambre, salud, educación e igualdad entre los sexos experimentaron alrededor de la mitad del progreso que había de producirse para alcanzar los objetivos fijados para 2015. En cuanto al VIH/Sida poco o nulo es el progreso que se ha hecho, con excepción de unos cuantos países. El progreso hacia la construcción de una cooperación internacional para el desarrollo humano –el llamado ODM-8 en cuanto a ayuda,

comercio y alivio de la deuda– también ha sido desalentador. Quizá lo más decepcionante de todo sea la situación con respecto a la enseñanza primaria. Se estima que 115 millones de niños no reciben enseñanza escolar, y que quizá el triple de ellos está «absolutamente fuera de la enseñanza», en el sentido de que no se les enseña alfabetización y aritmética básicas. No hay ningún motivo que justifique este lamentable estado de las cosas.

El coste de la enseñanza primaria universal es totalmente asumible (Delamonica y otros, 2004) y no se necesitan nuevas tecnologías para hacerla realidad. Todo el mundo está de acuerdo en que compensa económicamente y la enseñanza básica está considerada en todo el mundo como un derecho humano básico.

Si estos argumentos no convencen a los encargados de la formulación de políticas, de la absoluta necesidad de alcanzar la meta de la educación, entonces sólo nos quedará preguntarnos qué ha de ocurrir para que se alcancen los demás ODMs. Tristemente, la incapacidad para mantener la promesa de la educación socavará las oportunidades de alcanzar los otros objetivos, por su alto valor instrumental. Por ejemplo, las nuevas infecciones por VIH se concentran desproporcionadamente en mujeres jóvenes y analfabetas, respaldando así la existencia de la llamada «vacuna de la educación» contra el VIH (Vandemoortele y Delamonica, 2000).

El panorama descrito no mejora cuando miramos más allá de los promedios mundiales y nacionales. El progreso no sólo ha sido inadecuado en la mayoría de los países durante los años 90, sino que buena parte de él ha ignorado a los países más pobres y a las gentes más pobres. El menor progreso se ha producido donde más progreso se necesitaba (tanto entre países como dentro de éstos). Con frecuencia el lento progreso «medio» se ha complicado con el limitado progreso para los más pobres y para los colectivos más desfavorecidos dentro de los países. Los objetivos cuantitativos son concebidos fundamentalmente para ayudar a que mejore la situación de la gente pobre, no sólo para quienes están en mejor situación y para la gente privilegiada. Por desgracia, los pobres se han beneficiado poco, en comparación con el progreso «medio», tal como ponen de manifiesto las cada vez mayores disparidades entre países, en términos de educación, nutrición y salud (Minujin y Delamonica, 2003).

En resumen, el mundo no está en condiciones de alcanzar en 2015 las metas mundiales de los ODM; cuesta incluso afirmar que el vaso está medio lleno. Se ha progresado en los años 90, pero más lentamente que en los años 70 y 80 y demasiado de ese progreso ha ignorado a los países y a las gentes que más lo necesitaban.

Además, el modo en que se establecieron los ODM mundiales no es el adecuado para tener éxito, porque la pandemia de VIH ha sido reconocida pero no interiorizada realmente. Por lo general, las metas de los ODM se establecieron en su conjunto bajo la premisa de que las tendencias mundiales apreciadas en las décadas de 1970 y 1980 continuarían hasta 2015, es decir, a lo largo de toda la vida de una generación. Aunque en la Declaración del Milenio se incluyó un objetivo aparte para detener e invertir el SIDA, los objetivos cuantitativos de salud, agua,

educación, pobreza de ingresos y hambre se establecieron como si no existiese la pandemia de VIH, ignorando así el indudable hecho de que el VIH está ralentizando el progreso mundial en salud y en otros aspectos.

Con todo, alcanzar los ODM no es una «misión imposible»; siguen siendo propuestas viables. Aunque en la década de 1990 no se produjo el progreso anhelado, no es demasiado tarde para evitar que el legado de esta generación se convierta en una serie de promesas incumplidas. La experiencia indica que el liderazgo decidido y el interés público que se ha suscitado pueden colocar de nuevo al mundo en la dirección de los ODM. Esto es exactamente lo que ocurrió en los años 60 cuando el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica decidió enviar un hombre a la luna. Por aquel entonces nadie sabía cómo llevar a cabo esa proeza de la tecnología, y aún menos lo mucho que costaría; sin embargo fue convertida en una realidad tangible. Eso mismo se puede conseguir con los ODM, dando un fuerte liderazgo político y una deliberada defensa pública de los objetivos de los ODM a niveles local, nacional y mundial.

## 5 ¿SE ADAPTAN LOS MARCOS POLÍTICOS A LOS ODM?

Las estrategias de lucha contra la pobreza siguen pareciendo notablemente similares, incluso para países que hacen frente a desafíos muy diferentes. Si fueran auténticamente del país, no sería irracional suponer que las estrategias de lucha contra la pobreza parecieran bastante más variadas y diferentes. En realidad, la mayoría de ellas difiere escasamente del marco político establecido durante la era del ajuste estructural de la década de 1980, aparte del importante hecho de que ahora se presta mayor atención al gasto público en favor de los pobres. El crecimiento sigue siendo visto como una panacea, y la estabilidad macroeconómica, la liberalización financiera y la liberalización del comercio como requisitos indispensables para lograrlo. Pero no todo el mundo comparte la misma fe en la capacidad del crecimiento económico para reducir la pobreza humana.

China, por ejemplo, es a menudo observada con admiración y asombro, porque según parece el crecimiento rápido le ha llevado a una más notable reducción de la pobreza de ingresos. Se estima que entre 1981 y 2001, cerca de cuatrocientos millones de personas han escapado de la pobreza (Banco Mundial, 2004a). Sin embargo, el nexo entre el crecimiento y la pobreza sigue teniendo algo de misterio. En los últimos cinco años de ese período, por ejemplo, la economía china aumentó alrededor de un 50 %; sin embargo, el número de gente pobre (es decir, aquellos con menos de un dólar al día) siguió siendo el mismo. Es un punto discutible el por qué un crecimiento tan impresionante entre 1996 y 2001 no influyó positivamente en los aproximadamente 212 millones de personas que en ese país luchaban por sobrevivir con menos de un dólar al día.

El aniversario del centenario de la invención del vuelo ofrece una analogía interesante. Los principales protagonistas en el diseño del primer artefacto volador a principios del siglo XX fueron Samuel Langley y los hermanos Wright. Con un importante apoyo del Departamento de Defensa –el llamado Departamento de Guerra–, la estrategia de Langley consistió en usar la fuerza bruta para mantener

arriba su, en teoría, estable artefacto. Por su parte, los hermanos Wright desarrollaron un motor que era menos potente, porque entendieron que una potencia moderada combinada con un buen diseño sería suficiente para mantenerse volando. Esta analogía no es distinta de los diferentes paradigmas entre aquellos que creen en el poder aplastante del crecimiento económico para luchar contra la pobreza humana y aquellos que afirman que el patrón de crecimiento y el diseño de las políticas a favor de los pobres son, cuando menos, tan importantes como la tasa de crecimiento económico.

En la práctica, pocas de las reformas de la política macroeconómica tienen en cuenta claramente su impacto sobre los pobres. Por ejemplo, un análisis reciente del FMI llegó a la conclusión de que ninguno de los documentos que apoyaban al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF) «presenta un estudio riguroso evaluando la pobreza y el impacto social» (Inchauste, 2002). Un compromiso firme con los ODM podría implicar que el objetivo de reducir la pobreza humana condicione los marcos políticos, y no al revés.

La mayoría de los DELP (documentos de estrategia de lucha contra la pobreza) han creado más debates públicos globales y diálogos políticos, pero la participación en sí misma no garantiza resultados a favor de los pobres. Una evaluación encargada por el PNUD (2003c) sobre su papel en el proceso de DELP determinó que había escasa o ninguna correlación entre el grado de participación y el contenido político del DELP. Stewart y Wang (2003) también afirman que «los DELP no refuerzan de forma significativa a los países pobres.» Un documento de Oxfam (2004) informa de que 16 de cada 20 países tuvieron un PRGF antes de la finalización del DELP, limitando así seriamente la influencia de los interesados de la propia nación en el ajuste del objetivo macroeconómico. Representantes de los ministerios involucrados, sindicatos, sociedad civil y del mundo académico están comenzando a percibir que están comprometidos en un proceso de participación «sin alternativas». Todos experimentan serias limitaciones para generar estrategias para el país propio.

Aunque la importancia de los servicios básicos está ahora más claramente reconocida, son pocas las estrategias de lucha contra la pobreza que ajustan su marco político a los ODM. Por ejemplo, el FMI (2003) ha informado de que durante la última década los países de bajos ingresos han reducido a la mitad la inflación y los aranceles sobre la importación, han reducido sus déficit presupuestarios y han aumentado sus reservas de divisas. A pesar de ello, esos mismos países reconocen que han progresado escasamente en términos de crecimiento interno y de lucha contra la pobreza. Aún así, no se pone en entredicho la validez del marco macroeconómico estándar. En lugar de ello, la tendencia es a añadir nuevos elementos a la matriz de la política, en términos de reformas estructurales, mejoras en el imperio de la ley, aplicación de los derechos sobre la propiedad y reforma de la administración pública. En pocas ocasiones se tiene en cuenta un marco político más ambicioso y flexible que esté orientado hacia los ODM.

La mayoría de las estrategias de lucha contra la pobreza no trasladan el concepto de crecimiento a favor de los pobres a medidas políticas específicas y prácticas. Un estudio independiente sobre el impacto de la Asociación

Internacional de Fomento (AIF) –la ventanilla para la concesión de préstamos en el Banco Mundial– en la pobreza, determina que «los resultados del desarrollo de los programas de la AIF han sido parcialmente satisfactorios» (Banco Mundial, 2001). Un estudio independiente del enfoque de las PRS (estrategias para reducción de la pobreza) señala que «aún no se ha aprovechado toda su potencialidad» (Banco Mundial, 2004b).

Estos estudios confirman que aunque la estabilidad macroeconómica ha mejorado y que se han eliminado muchas distorsiones económicas, no han aparecido evidencias claras en cuanto a si los pobres han visto que aumenten sus ingresos y que hayan mejorado sus oportunidades de trabajo. Se ha constatado la dificultad para encontrar políticas prácticas para alcanzar no ya el crecimiento en sí, sino también el crecimiento equitativo. Con frecuencia han faltado medidas específicas para hacer partícipes a los pobres de los beneficios de las reformas políticas.

La buena noticia es que el crecimiento a favor de los pobres es totalmente posible, como se ha demostrado en el caso de la República de Corea. Tras estudiar cinco países asiáticos, Pernia (2003) afirma que el PDR (informe sobre la ejecución del proyecto) de Laos fue el que más lejos estuvo de generar crecimiento a favor de los pobres en los años anteriores a la crisis de la década de 1990, seguido de Tailandia, las Islas Filipinas y Vietnam (estando próximas las dos últimas a alcanzar el crecimiento a favor de los pobres). Pero la República de Corea ha sido el único país que ha visto crecer los ingresos de los pobres proporcionalmente más rápido que el promedio de ingresos. Ese país también confirma que las condiciones iniciales de equidad (a través de una reforma agraria adecuada y de políticas prudentes sobre salud y educación) son muy importantes para reducir la pobreza de forma sostenible.

## 6 ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS A FAVOR DE LOS POBRES?

Aunque su uso es cada vez mayor, el término «crecimiento a favor de los pobres» sigue siendo impreciso e inespecífico. El crecimiento es a favor del pobre, se razona, si hace uso de los recursos que tiene el pobre, si favorece a los sectores donde trabaja el pobre y si se produce en zonas donde vive el pobre. Sin embargo, esos argumentos evidentes raramente son plasmados en reformas concretas que pongan en práctica los marcos de políticas a favor de los pobres, no en teoría.

Tal como ocurre a menudo, el diablo cuida los detalles. Una vez que el objetivo de reducir la pobreza humana se lleva más allá del plano teórico, deja generalmente de parecer un «bien universal». La búsqueda sincera de auténticas soluciones para la pobreza, conduce invariablemente a duras compensaciones y a alternativas políticas firmes (de ahí la tendencia de muchos a obrar con cautela y aferrarse a la sabiduría clásica y a vaguedades, e incluso a tópicos).

Las políticas a favor de los pobres llevan implícito que las condiciones sociales y económicas de las gentes desfavorecidas mejoran más rápidamente para ellos que para el resto de la sociedad. No es suficiente con que mejoren los indicadores para el pobre; han de mejorar a un ritmo más rápido que para los no pobres,

porque la pobreza absoluta tiene siempre una dimensión relativa. Por tanto, el marco político necesita un examen riguroso antes de ser denominado «a favor de los pobres».

Analizamos si los elementos estándar del marco político están de verdad «a favor de los pobres» y si puede afirmarse que los marcos existentes alcanzarán los ODM. Se ponen de relieve siete factores, incluyendo política fiscal, monetaria y de comercio. Están sacados de las lecciones identificadas por el análisis del PNUD acerca de cómo las políticas macroeconómicas tienen en cuenta (o dejan de tener en cuenta) el propósito de luchar contra la pobreza en varios países de Asia (McKinley, 2003).

### **6.1 EVITAR UNA VISIÓN DOGMÁTICA DEL PARADIGMA DEL «PEQUEÑO GOBIERNO»**

El primer factor trata sobre la política fiscal. Un marco político que esté centrado en la lucha contra la pobreza y en los ODM debe dar cabida a una orientación fiscal más expansionista. La introducción del DELP y del PRGF (Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza) son un reconocimiento implícito de que la reducción de la pobreza debe ir acompañada del aumento del gasto público y de políticas macroeconómicas más flexibles. Sin embargo su marco político pocas veces va más allá del paradigma del conservadurismo fiscal y de la ortodoxia monetaria. El marco estándar propuesto por las instituciones financieras internacionales no suele prestar mucha atención al incremento de la tributación, aunque una tasa impositiva media del 10 % ó 12 % de renta nacional es de una insuficiencia lamentable para que cualquier gobierno mantenga sus promesas de ODM.

El marco estándar macroeconómico tiene como premisa mantener la dimensión del sector público en el mínimo posible, basándose en la creencia de que la baja tributación y la reglamentación limitada estimularán la inversión y generará crecimiento económico, el cual a su vez reducirá la pobreza. Los programas de inversión pública a menudo se mantienen al mínimo, amparándose en el razonamiento de que desplazan a las inversiones privadas. Esto, sin embargo, está reñido con las pruebas empíricas: a menudo la inversión pública en sectores como la energía, las carreteras rurales, el riego y la enseñanza primaria estimula la inversión privada. La inversión pública fue un instrumento clave para alentar el crecimiento y reducir la pobreza humana en la República de Corea, y juega todavía ese papel en China y en Vietnam, dos de los protagonistas más importantes respecto a los objetivos de los ODM.

Pero muchos gobiernos carecen de renta pública para invertir en crecimiento y para luchar contra la pobreza. Por eso, los gobiernos necesitan conseguir más dinero, además de repartirlo mejor. Aunque la mayoría de las estrategias de lucha contra la pobreza dedican actualmente más atención a dirigir los escasos recursos presupuestarios para el gasto público a favor de los pobres, pocos abordan la cuestión de elevar más la renta interna de forma progresiva. La renta pública, que supone el 15 % o menos de la renta nacional, es extremadamente insuficiente para reducir la pobreza humana. En la mayoría de los países en desarrollo, la renta

elevada internamente es demasiado pequeña, no demasiado grande. Trevor Manuel (2003), ministro de economía de Sudáfrica, afirmó recientemente que «la mayoría de los estados africanos tienen que ampliar su sector público; no reducirlo».

En los países en desarrollo los regímenes fiscales a menudo hacen que los pobres paguen comparativamente más que los no pobres. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (1999) documenta la naturaleza regresiva de la incidencia tributaria para varios países latinoamericanos. En los años 90, la liberalización del comercio redujo la importancia de los impuestos sobre las importaciones y las exportaciones como fuente de renta pública. En muchos países de bajos ingresos esos impuestos han sido reemplazados por impuestos sobre el consumo, que tienden a ser más regresivos que los impuestos directos. El atractivo del impuesto sobre el valor añadido (IVA) ha resultado especialmente irresistible: según los datos del FMI, el número de países en desarrollo que han adoptado el IVA ha aumentado hasta más del doble (pasando de 30 en 1989 a 73 en 2001). En contraste con esto, los impuestos sobre los beneficios y los impuestos sobre el patrimonio han seguido siendo bajos o se han beneficiado de generosas escapatorias y de una escasa aplicación. Esta evidencia muestra claramente que el sistema de tributación en muchos países se ha vuelto menos equitativo y menos a favor de los pobres. Se necesitan reformas urgentes en las políticas de impuestos directos e indirectos, con el fin de crear más recursos nacionales para los ODM y hacerlo de forma más progresiva.

Ganar la batalla del gasto público a favor de los pobres fue la consecuencia, al menos parcial, del apoyo y el trabajo analítico de la ONU, que se materializó en la Iniciativa 20/20 (UNICEF, 1987; PNUD, 1990). Esta Iniciativa, que fue aprobada en la Cumbre Social de 1995 en Copenhague, demanda la asignación de un indicativo 20 % del presupuesto nacional y un 20 % de la AOD a servicios sociales básicos (abarcando enseñanza básica, atención primaria de la salud, salud reproductiva, agua y saneamiento, y nutrición). Los repartos exactos –según se calculó para mediados de la década de 1990– fueron de aproximadamente un 12 % para ambos (UNICEF y PNUD, 1998). A pesar de que ambos han mostrado tendencia al alza, para alcanzar los ODM será esencial un progreso más rápido, del ratio 12/12 al sólido 20/20.

Así, la próxima batalla se centrará en la renta pública a favor de los pobres. Sería erróneo suponer que la mayor parte de la brecha de la financiación de los ODM va a ser costeada mediante fuentes externas. Esta sería una propuesta indefendible desde una perspectiva económica, financiera y política. Cuanta más –y mejor– sea, la ayuda internacional formará parte de la solución. La ayuda no puede ser considerada como la principal fuente para financiar el gasto prioritario en el país.

## **6.2 UTILIZAR MODERADAMENTE LA RECUPERACIÓN DE COSTOS.**

Cuando la baja tributación preside los marcos políticos, una forma alternativa de generar recursos presupuestarios es a través de los derechos de uso. Los aspectos positivos de la financiación a cargo del usuario dependerán de la clase de

servicios. Cobrar derechos por servicios no básicos es muy diferente de cobrar por servicios básicos. Dado que los servicios básicos son bienes públicos con fuertes sinergias y externalidades positivas, deben o bien ser gratuitos o estar muy subvencionados, con independencia de si son proporcionados por organismos públicos, privados o no gubernamentales.

Por ejemplo, una docena de países del África Subsahariana cobran derechos por la enseñanza básica. A menudo esos derechos se justifican amparándose en el pragmatismo. Rechazarlos en base al principio –sigue el razonamiento– es dejar a gran parte de la población desatendida en un futuro previsible. El análisis de las experiencias lleva a una actitud más cuidadosa con respecto a los derechos de uso por servicios sociales básicos (Reddy y Vandemoortele, 1966).

A pesar de la muy modesta cantidad de dinero que generan, los derechos de uso llevan invariablemente a una reducción de la demanda de servicios, especialmente entre los pobres. Los intentos de proteger a los pobres –mediante exenciones o renuncias– rara vez son efectivos, y a menudo caros. La introducción de los derechos de uso también suele agravar la discriminación entre los sexos.

Siempre que se contemple la opción del coste compartido, es preciso prestar atención especial a importantes detalles como quedarse a nivel local con el grueso de la renta y la autoridad sobre el gasto, asegurarse de que los usuarios experimentan una mejora inmediata en la calidad de servicio (mediante el uso de dinero extra para aportaciones tales como medicamentos esenciales, libros de texto y piezas de repuesto para bombas de agua); aceptando diferentes clases de aportaciones (en efectivo, en especie o en trabajo); implementando un plan de exenciones que esté basado en criterios mensurables acordados por la comunidad; usando siempre que sea posible cantidades escalonadas para estimular la subvención cruzada; y llevar a cabo periódicamente un seguimiento para ajustar y mejorar el plan, contando ampliamente con la participación de la comunidad. Es de vital importancia demostrar que las tasas de usuario no reemplazan a las asignaciones presupuestarias existentes. En beneficio tanto de los usuarios como de los proveedores de servicios, es importante mantener una adecuada reglamentación y supervisarla, porque se ha constatado que la autovigilancia es inadecuada e inefectiva, tanto para organismos públicos como para empresas privadas.

Desde mediados de los 90, las tasas escolares han sido abolidas en Malawi y en Uganda, y más recientemente en Kenia. A esa política a favor de los pobres le siguió una oleada de matrículas en los tres países, dando lugar a que las niñas fueran las principales beneficiarias. Estas experiencias positivas demuestran que incluso una tasa simbólica puede ser un tremendo obstáculo para las familias pobres. No obstante, los escépticos argumentan que esas medidas han dado lugar a beneficios efímeros. Cuando la escolarización ha aumentado, dicen ellos, la calidad de la educación ha descendido precipitadamente, de manera que los alumnos y las familias de éstos han perdido el interés en los estudios de enseñanza primaria. Argumentan que la oleada de escolarización es rápidamente seguida por una oleada de abandonos, invalidando la mayoría de los logros iniciales. Aunque es cierto que el pico inicial en escolarización se estabilizó en los años siguientes, no

puede negarse que esa estabilización se produjo a un nivel bastante más alto que el que hubo con anterioridad a la reforma política. Sostener que tales reformas políticas son inefectivas para reducir la pobreza humana, equivale a querer desaprovechar una fórmula muy útil.

### 6.3 UTILIZAR CON PRUDENCIA LOS OBJETIVOS LIMITADOS.

Dadas las graves restricciones fiscales y las limitadas opciones para la financiación con cargo al usuario, la mayoría de las estrategias de lucha contra la pobreza aconsejan intervenciones dirigidas a grupos específicos, sobre grupos sociales o áreas geográficas muy concretamente definidos. Cada vez se recomiendan más los programas dirigidos a grupos específicos, por razones de eficacia y ahorro de costes, para que ellos afirmen que se minimiza la filtración a los no pobres. Obviamente, el valor de hacer programas específicos depende de cuál sea el objeto del programa. Por ejemplo, hacer un programa para la subvención de fertilizantes o micro-créditos es muy diferente de hacerlo para bonos para educación primaria o mosquiteros contra la malaria.

En lo que se refiere a servicios básicos, los objetivos limitados pueden tener enormes costes ocultos. Pueden derivarse del hecho de que a menudo es difícil identificar a los pobres y llegar a ellos porque los no pobres –la mayoría de los cuales son «casi pobres»– pocas veces dejan de captar una parte importante de las subvenciones destinadas a gentes más necesitadas. Además, el administrar programas dirigidos a grupos específicos tiene un coste de al menos el doble de lo que cuesta gestionar los no dirigidos a grupos específicos. Por otra parte, con frecuencia los pobres deben justificar documentalmente su idoneidad, cosa que lleva consigo gastos como billetes de autobús, además del estigma social que produce. Tales adelantos de gastos pueden ser un verdadero impedimento. Lo más importante, sin embargo, es el hecho de que una vez que los no pobres dejan de estar amparados por los programas dirigidos restrictivamente a grupos específicos, queda en peligro el compromiso político para mantener su alcance y calidad. Por lo general, la sola voz de los pobres es demasiado débil para mantener un fuerte apoyo público. Ese es el motivo por el que los programas que tienen como objetivo beneficiar exclusivamente a los pobres, acaban siendo programas «pobres».

Como parte de los programas limitados a grupos específicos, muchos países han puesto en marcha programas de fondos de inversión social o programas de acción social, pero pocos de ellos han sido institucionalizados: la mayoría están bajo el patrocinio político del Presidente del Gobierno o de la esposa de éste. Aunque las redes de seguridad social permiten respuestas rápidas en situaciones de crisis y emergencia, pocas veces son eficaces. Incluso siendo eficaces en cuanto al coste, no resultan forzosamente efectivas, porque normalmente están infradotadas y casi nunca llegan más que a un número insignificante de pobres.

Aunque los programas limitados a grupos específicos, los derechos de uso y los fondos de inversión social, pueden tener un papel importante, nunca pueden ser el pilar de la estrategia contra la pobreza de un país. En la mayoría de las situaciones, son susceptibles de producir ahorros que son pan para hoy y hambre

para mañana. Todos los países que están en mejor situación en cuanto a desarrollo humano (como Costa Rica, el estado de Kerala en la India, la República de Corea y la Isla Mauricio), han puesto en práctica objetivos amplios; ninguno de ellos ha confiado en atajos mediante derechos de uso, programas dirigidos restrictivamente a grupos específicos o fondos de inversión social (UNICEF, 1995).

No cabe duda de que el gasto público en servicios básicos conlleva pérdidas, pero quienes afirman que los presupuestos de que se dispone han de usarse más eficazmente antes de que se invierta más dinero público, se olvidan de que las insuficiencias pueden agravar –y a menudo lo hacen– las ineficiencias. En muchos casos, las ineficiencias en administración pública y gobierno son consecuencia de carecer de los recursos públicos adecuados para financiar los servicios básicos. Con toda certeza, las ineficiencias y las insuficiencias no son independientes, pero sí muy interdependientes. Por ejemplo, cuando se necesita el 98 % del presupuesto de enseñanza primaria para pagar los sueldos de los profesores –un gasto básico–, queda poco margen para mejorar la calidad de la educación si no se aumenta primero el total del presupuesto. En esos casos, los recursos extraordinarios serán indispensables para mejorar la eficacia del gasto público.

#### 6.4 FIJAR UNOS OBJETIVOS DE INFLACIÓN NO DEMASIADO ERICTOS.

McKinley (2003) y otros han afirmado que los objetivos estrictos de inflación pueden perjudicar a los pobres. De los 20 países de bajos ingresos analizados por Oxfam (2003), 16 tuvieron una tasa de inflación de menos del 5 % anual. El razonamiento habitual es que la inflación es especialmente perjudicial para las gentes pobres porque no les permite mantener su nivel de consumo mediante planes de ahorro. Se supone por tanto que las políticas fiscales y monetarias severas para lograr la estabilidad macroeconómica son en favor de los pobres, prácticamente por definición. Sin embargo, el hecho de que los pobres sean las principales víctimas de la inflación no es un argumento sólido. Si los pobres consumen más bienes y servicios producidos por ellos mismos que los no pobres –como se ha confirmado mediante numerosos estudios en los hogares–, se verán menos afectados por la inflación, porque su cesta de la compra estará menos monetizada. Si acaso, la experiencia en Latinoamérica ha puesto en evidencia que las familias de clase media son más vulnerables en situaciones de inflación elevada, principalmente porque no pueden proteger sus escasos recursos contra la devaluación de la moneda.

Lo que ha quedado demostrado es que la inflación moderada no es perjudicial, ni para el crecimiento ni para los pobres. Las investigaciones sitúan la inflación moderada en un margen de entre el 5 y el 30 % anual, concentrada en su mayor parte entre el 10 y el 15 %. A la larga, la tasa de inflación óptima cambiará en el espacio y en el tiempo, y estará relacionada positivamente con la tasa de crecimiento económico. Aunque algunos interpretarán esto como una licencia para el consumo elevado, enormes déficit e hiperinflación, sólo apuntamos que no hay evidencias rotundas en apoyo del razonamiento de que la inflación muy baja sea beneficiosa o bien para el crecimiento o para los pobres. De hecho, una tasa de

inflación demasiado baja puede ser tan perjudicial para los pobres como una tasa de inflación demasiado alta.

Todos los observadores coinciden en que la hiperinflación y la inestabilidad macroeconómica perjudican a los pobres y a la economía en general. Pero el objetivo de la lucha contra la pobreza no puede considerarse un subproducto automático de la estabilidad macroeconómica. No se puede asumir que cualquier conjunto de políticas orientado a conseguir la estabilidad de los precios tenga siempre que ser a favor del crecimiento, del empleo y de los pobres. Eso sería un acto de fe. A menudo refleja la falsa lógica de los contrarios, según la cual con frecuencia se da por hecho –consciente o inconscientemente– que cuando algo no da resultado lo hará su opuesto. Por ejemplo, si la inflación elevada es perjudicial para los pobres, entonces la inflación baja siempre será buena para los pobres; que si los grandes déficit presupuestarios son malos para la economía, los superávit presupuestarios serán siempre buenos para el crecimiento económico; que si la autosuficiencia nacional es mala para la economía, el libre comercio será siempre bueno para los pobres. Tales creencias reducen el debate político a las opciones bastante simplistas de «o esto, o lo otro». A lo sumo, erigen falacias que no reflejan las complejidades y muchos matices con que se tropieza en las verdaderas situaciones. Además, las falacias a menudo resultan ser altamente peligrosas en los debates políticos.

#### 6.5 LIBERALIZAR CON MUCHO CUIDADO LOS MERCADOS FINANCIEROS.

El balance de la liberalización financiera no ha sido favorable ni para los pobres ni para el crecimiento. A menudo ha desestabilizado la economía y ha impedido el acceso de las gentes pobres a los créditos. Los tipos de interés efectivo han tendido a subir y la diferencia entre los intereses de depósito y de préstamo se han ampliado, ambas socavando empleos y crecimiento. Con frecuencia las sociedades anónimas agrícolas y las no agrícolas no pueden acceder a los créditos, porque los bancos se han centrado en préstamos a corto plazo para bienes de consumo en zonas urbanas. Los bancos y las sociedades anónimas han recurrido frecuentemente a préstamos externos a corto plazo, haciendo que el país sea vulnerable a la fuga de capitales (y causando estragos en épocas de crisis, como fue el caso del este de Asia en 1997). Después de analizar la experiencia de Latinoamérica en los últimos años, Birdsall (2002) escribió, «Los “malos” entre las reformas no han sido la liberalización del comercio o la privatización, sino las reformas del sector financiero y la apertura de las cuentas de capital.» A pesar de todo, la liberalización financiera sigue siendo parte de muchas de las denominadas estrategias de lucha contra la pobreza.

#### 6.6 LIBERALIZAR EL COMERCIO CAUTELOSAMENTE.

De forma parecida, el comercio debe liberalizarse con cautela. El aumento repentino de las importaciones ha tenido consecuencias desestabilizadoras en muchos países. Los beneficios del comercio se concentran muchas veces en enclaves o benefician a gentes con calificaciones profesionales o capital que están fuera del alcance de los pobres. Asimismo, las exportaciones muy subvencionadas

de los países ricos –tales como el azúcar, el algodón, las frutas, los cereales, la carne y los perecederos– han causado estragos en el sustento de millones de minifundistas en las naciones pobres. Un estudio de Carnegie (2003) llegó a la conclusión de que el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) ha perjudicado a los campesinos que se dedican a la agricultura de subsistencia en México, y que los beneficios esperados en empleo no se han materializado; tampoco ha impedido que disminuyan los sueldos reales, ni que haya aumentado la disparidad de ingresos. Ha expresado que «los acuerdos comerciales no necesitan desembocar en esta clase de miseria para la pobreza rural del mundo». El estudio vuelve a confirmar que es erróneo dar por supuesto que la liberalización del comercio dará resultados en beneficio de los pobres, del mercado laboral y a favor del crecimiento.

El PNUD (2003b) ha analizado cómo el sistema mundial de comercio puede aumentar o reducir las posibilidades de desarrollo humano en los países de bajos ingresos. Respalda el argumento de que el comercio abierto es más el resultado del desarrollo que una condición previa para conseguirlo. Cuando los países crecen en riqueza, sacan partido de nuevas oportunidades ofrecidas por el comercio mundial. El comercio sigue al desarrollo; casi nunca conduce a él. Aun reconociendo que ningún país se ha desarrollado nunca manteniendo cerradas sus fronteras, es igualmente cierto que ningún país se ha desarrollado lanzando abiertamente sus fronteras al comercio exterior. Las normas actuales no hacen ya posible que los países sigan una estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones parecida a la experimentada por los llamados tigres del este de Asia en los años 70 y 80, porque las normas de comercio mundial han estrechado el espacio político que permitía a los países utilizar a título individual subvenciones selectivas para la exportación y aranceles sobre la importación.

El impacto potencial del comercio en la pobreza humana se ha visto afectado también por la entrada en vigor de los derechos de la propiedad intelectual. El acuerdo ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) llamó la atención pública cuando las patentes impidieron a millones de personas VIH positivo en los países de bajos ingresos el acceso a los medicamentos antirretrovirales. Las normas sobre los derechos de la propiedad intelectual tienen que mantener en equilibrio el doble objetivo de servir como un incentivo para la innovación y de garantizar el acceso justo a sus resultados para los países pobres y para la gente pobre. Considerando todos los factores, el acuerdo ADPIC se ha equivocado a favor del primero. Además no hay pruebas de que una protección más firme haya llevado a más investigación e innovación en lo que se refiere a las enfermedades tropicales. En resumen, han quedado atrás los días en que una empresa farmacéutica regalaba una patente lucrativa basándose en la convicción de su presidente del consejo de administración de que «la medicina es para las personas, no para obtener beneficios» (una postura que adoptó George W. Merck hace unos 50 años cuando su empresa dejó de ejercer su dominio sobre los derechos exclusivos sobre el primer antibiótico contra la tuberculosis).

## 6.7 INTRODUCIR LOS ASUNTOS DE EQUIDAD EN EL DEBATE POLÍTICO

Tras analizar la cada vez más abundante literatura, Temple (1999) afirmó que «se ha vuelto extremadamente difícil establecer un caso en el que la desigualdad sea buena para el crecimiento.» Persson y Tabellini (1994) afirman que «la desigualdad es perjudicial para el crecimiento.» Ravallion (2000) escribió, «Considerando todos los factores, las pruebas existentes (...) parecen reforzar más el punto de vista de que la desigualdad es perjudicial para el crecimiento.» Un estudio de CEPAL, IPEA y PNUD (2002) llega a la conclusión de que «hay razones sobradas para sospechar que una cierta cantidad de redistribución (...) podría realmente contribuir a más crecimiento económico.» Williamson (2003) reconoció que si algo se pasó por alto de su agenda de reforma de 10 puntos, la cual se hizo conocida como el «Consenso de Washington», fue la necesidad de rectificar el terriblemente desigual reparto de los ingresos que aflige a la región (Latinoamérica).»

Sin embargo, la mayoría de las estrategias de lucha contra la pobreza pasan por alto las cuestiones de igualdad, en gran medida. En el mejor de los casos se reconoce la existencia de desigualdades, pero sigue sin haber políticas concretas para reducirlas. Esto está ejemplificado por la igualdad entre los sexos, que continúa obteniendo escasa atención en la mayoría de los planes de lucha contra la pobreza, aunque la igualdad entre los sexos está en la esencia de la consecución de los ODM. Un análisis reciente del Banco Mundial (2003a) de 27 DELP, puso en evidencia que por lo menos en 10 de ellos no se ha incluido ni el más mínimo reconocimiento de la igualdad entre los sexos.

Es erróneo suponer que un «promedio» más alto de ingresos supondrá automáticamente menos pobreza. Sobre los análisis de la economía planea el fantasma de la duda razonable. Las investigaciones han documentado el nexo entre la desigualdad elevada y el lento crecimiento económico. La desigualdad elevada no solo es perjudicial para los pobres, sino que también impide el crecimiento económico, retrasa las reformas políticas y afianza intereses específicos. Así, la equidad es buena para los pobres porque es buena para el crecimiento. El crecimiento por sí mismo no es la respuesta. Sólo cuando los pobres tomen parte en él, contribuyan a él y se beneficien del crecimiento económico se habrá hecho mella de forma apreciable y duradera en la pobreza humana. Un poco de equidad supondrá un largo viaje hacia la lucha contra la pobreza.

Nuestra preocupación sobre la equidad no está guiada únicamente por nobles ideales y compasión; está motivada principalmente por la necesidad de echar los cimientos de una economía fuerte. Una sociedad justa sólo puede salir adelante cuando hay igualdad de condiciones en la línea de salida. La lucha contra la pobreza únicamente será rápida y sostenible cuando se proporcione a las personas los medios para convertirse en agentes de su propio desarrollo, más que receptores de ayuda o caridad.

La cobertura universal de los servicios sociales básicos es clave para asegurar el crecimiento. Sin su cobertura universal, el círculo virtuoso del desarrollo social y económico seguirá siendo esquivo. Una vez que el acceso a un conjunto integrado

de servicios sociales básicos de buena calidad se haga universal, el progreso social y el crecimiento económico podrán ser rápidos y sostenibles.

## **7 ¿PUEDEN CONTRIBUIR LOS COLABORADORES EXTERNOS A LA AMPLIACIÓN DE LAS POLÍTICAS A FAVOR DE LOS POBRES?**

No puede negarse que en el pasado la ayuda internacional ha influido de forma positiva. Además de un comercio más justo y un alivio de la deuda a precio excesivo, será imprescindible más y mejor AOD para alcanzar los ODM en 2015, especialmente –aunque no exclusivamente– en los países menos desarrollados y de bajos ingresos. Pero no debe quedar ninguna duda: el grueso de la inversión extra en servicios básicos y programas de lucha contra la pobreza tendrá que obtenerse de recursos nacionales, no de fuentes externas. Esto sin embargo no reduce el valor marginal de la AOD. De hecho, la ayuda internacional puede resultar crítica para superar los obstáculos en la fase transitoria hacia las políticas a favor de los pobres, porque éstas últimas tienen el deber de hacer frente a la dura resistencia de algunas partes. La reestructuración del presupuesto, por ejemplo, nunca es tarea fácil.

Desgraciadamente, la adopción de nobles objetivos y metas en las cumbres mundiales y conferencias internacionales de los años 90 no logró evitar que los esfuerzos de ayuda se redujeran una tercera parte. Iniciativas como la Iniciativa acelerada de Educación para Todos; la del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria; el proyecto «Hacer retroceder el paludismo», y el Fondo Fiduciario para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, se han visto seriamente entorpecidas por una financiación insuficiente. Queda por ver si el Consenso de Monterrey invertirá la tendencia. Aunque los primeros indicadores muestran una recuperación vacilante, la mayoría de los observadores coinciden en que es improbable que la ayuda internacional pueda recuperar el terreno perdido durante la década de los 90, porque la situación fiscal ha empeorado en varios países donantes con respecto a cuando se comprometió más ayuda. Además, a medida que nos acercamos a 2015, la ayuda internacional competirá cada vez más con los costes en alza de la atención sanitaria pública y de la seguridad social para la envejecida población de Europa, Japón y América del Norte. Por lo tanto, cuanto antes veamos un mayor incremento en ayuda, mejor será para países ricos y pobres, para mantener la promesa en los primeros y para alcanzar los ODM en los segundos.

Haciendo ver que la ayuda internacional puede ayudar a mejorar el acceso de las gentes a la atención primaria de la salud, enseñanza básica y agua potable, será más fácil convencer a los parlamentarios y a la opinión pública en los países donantes de que la ayuda tiene un impacto tangible en las vidas de la gente pobre. Por tanto, una mayor atención a los servicios básicos sociales ayudará a invertir la disminución en AOD que se observó durante la década de 1990.

Al disminuir la AOD, las preocupaciones sobre su eficacia han aumentado. Resulta necesario un mayor examen respecto a la efectividad de las ayudas; zonas

que han visto el progreso en los últimos años incluyen el desligarse de la ayuda, orientándola a actividades que pueden beneficiar a los pobres y al fondo común de recursos de los donantes. Los donantes aceptan cada vez más el simplificar y armonizar sus normas y procedimientos y procuran hacer algo para reducir los costos de transacción para el país receptor. En realidad, la ayuda internacional puede ser muy cara para los receptores, aunque esto pueda sonar como un oxímoron. Aún así, los progresos sobre las cuestiones de «dinero que cambia de manos» no pueden suplir, para que se les preste una mayor atención, a las cuestiones de «ideas que cambian opiniones».

Una serie de estudios influyentes argumentan que la ayuda es más efectiva cuando es asignada a países con buenas políticas. Collier y Dollar (1999), por ejemplo, sostienen que el desvío de ayuda a países donde el problema de la pobreza tiene solución gracias a las buenas políticas, podría sacar de la pobreza a 82 millones de personas cada año (frente a los 30 millones con el modelo actual de asignación de ayuda). En términos de capacidad de absorción, Devarajan y otros (2002) calcularon que «para países que tienen políticas e instituciones que están entre las mejores (...) el punto a partir del cual el impacto del crecimiento es cero, se alcanza cuando la ayuda es de alrededor del 30 % del PIB.» En contraste con ello, el punto de saturación para países con políticas e instituciones extremadamente débiles es de aproximadamente el 6 % del PIB. Un documento del Comité para el Desarrollo, del Banco Mundial y del FMI (2003b) utiliza el concepto de «buenas políticas» para identificar a 18 países que tienen prioridad en cuanto a una asignación extra de ayuda, comprendida entre el 20 % y el 100 % de aumento de los niveles actuales de AOD).

Esos estudios no sólo extienden la fiabilidad de los datos –ya que a menudo están mediatizados por indicadores imperfectos, datos erróneos y variables que se han omitido–, sino que tienden a ocultar el alcance de juicio y subjetividad que llevan implícito. Con frecuencia la definición de «buenas políticas» se basa en el llamado «índice CPIA» (política de un país y valoración institucional) en virtud del cual los representantes del Banco Mundial en el país asignan un valor de entre 1 y 6 a veinte aspectos diferentes de la economía. Para que un país sea incluido entre los que tienen las llamadas «buenas políticas» ha de obtener una puntuación de al menos 3 puntos de promedio.

Pero varios de esos parámetros no pueden ser cuantificados o valorados de manera objetiva. Por ejemplo, los valores vienen dados en cuanto a si el país tiene un salario mínimo distorsionador, excesivas normas reguladoras del mercado laboral o demasiados trabajadores en el sector público. También se pregunta si el estado es capaz de proteger «a la mayoría de los ciudadanos la mayor parte del tiempo». Es obvio que calcular el índice CPIA es más un arte que una ciencia, probablemente más influenciado por impresiones y prejuicios que por hechos y cifras.

Otros estudios que han usado métodos diferentes, indicadores diferentes o diferentes niveles de agregación, han llegado a la conclusión de que la ayuda es efectiva con independencia del marco político. Los informes del PNUD sobre eficacia del desarrollo (2003d) señalan que aunque un buen entorno político es

importante para alcanzar resultados en el desarrollo, ningún conjunto aislado de políticas puede garantizar los resultados deseados. Se declaró que «la ayuda parece mejorar los indicadores sociales, al margen del tipo de entorno político». Mosley (1987) atrajo la atención hacia la paradoja «micro-macro», según la cual el impacto de la ayuda puede medirse a nivel local, pero resulta más difícil detectarlo a nivel de agregación en el crecimiento económico.

En pocas palabras, las «buenas políticas» no pueden medirse fácilmente, con toda certeza, de manera objetiva. Además, la idea de que hay una cierta línea divisoria entre «buenas» y «malas» políticas es inapropiada (Stewart y Wang, 2003). Todos los marcos políticos constituyen un continuo; no hay punto de ruptura claro que permita distinguir entre las «buenas» y las «malas». Como la belleza, está en los ojos de quien mira. Por ejemplo ¿en qué fundamentos puede uno afirmar que Canadá tiene mejores políticas que, pongamos por caso, Alemania? Incluso aunque fuera posible clasificar los países según un parámetro específico, ¿cómo puede uno presumir que es capaz de hacerlo al nivel de agregación local, expresando que las políticas de un país son mejores que las de otro país? Esto podría ser una tentativa arriesgada, pero es exactamente lo que se está haciendo (sin encontrar mucha oposición ni levantar ninguna alarma).

La introducción de la categoría «LICUS» (países de bajos ingresos en dificultades) no es ajena al hecho de que una política estricta de selectividad de la ayuda, basada en el criterio de «buenas» políticas, es probable que ignore a muchos de los países que más necesidad tienen de apoyo externo. Como tal, el concepto de LICUS es un intento de mantener un cierto grado de sentido común en el contexto de las asignaciones de ayuda, siguiendo criterios de mérito.

Parece, si acaso, que el debate sobre la eficacia de la ayuda –aunque muy apropiado– ha conducido a varios países en los años 90 a ser menos generosos. De hecho, los escépticos de la ayuda internacional han utilizado con entusiasmo las reivindicaciones sobre la importancia de las «buenas políticas» a modo de justificación para reducir la AOD, lo cual es improbable que haya ayudado a alguna persona pobre en cualquier país pobre.

## **8 ¿QUÉ NO DEBE HACERSE AL ESTABLECER EL MARCO POLÍTICO A FAVOR DE LOS POBRES?**

Cuando se intenta concebir un marco político en favor de los pobres se han de tener en cuenta tres cosas. La primera es no ser ignorante en materia de estadística. Vimos cómo la historia sobre la realización de los ODM depende de la elección del indicador y del nivel de agregación, así como del horizonte temporal. Para interpretar la validez de las diferentes versiones de tal historia, los interesados y el público en general necesitan mejorar su formación básica sobre estadística, a fin de tener capacidad para separar los falsos argumentos de los válidos (siempre admitiendo que toda versión de la historia incluirá un elemento de juicio y subjetividad).

La segunda es no hacer suposiciones sobre la llamada naturaleza de las reformas políticas específicas a favor de los pobres. Pocas veces es acertado, por ejemplo, dar por supuesto que aquello que funciona para hombres funcionará igualmente en beneficio de las mujeres. Eso mismo es de aplicación a las políticas macroeconómicas; a menudo muchas de las supuestas políticas a favor de los pobres acaban ignorando a los pobres, perjudicándolos a veces. Las reformas políticas que supuestamente son de género neutro son en realidad de género ciego; análogamente, muchas reformas políticas son a menudo ciegas ante las realidades a que hacen frente los pobres. De este modo uno nunca debe ser crédulo en lo que respecta a los razonamientos sobre la naturaleza de la estabilidad macroeconómica a favor de los pobres, liberalización financiera, liberalización del comercio, derechos de uso, objetivos limitados y selectividad de la ayuda. Deben ser siempre interpretados con prudencia. Como las asas de oro de orfebre –frotándolos, tallándolos y fundiéndolos–, así debe ser analizada la validez de la naturaleza de las reformas e inversiones a favor de los pobres, en su contexto y circunstancias específicas.

La tercera es no centrarse demasiado exclusivamente en los resultados a corto plazo, sino en buscar colaboradores duraderos, basándose en los principios de equidad, respeto mutuo y sentido de identificación con el proyecto. El impulso para mejorar la eficacia de la ayuda es ciertamente apropiado, pero no debe impedir que los colaboradores externos vean la realidad de que alcanzar los ODM hará necesarios prolongados esfuerzos. Por ejemplo, el éxito en la lucha contra la oncocercosis y la polio no se consigue de la noche a la mañana. Los colaboradores externos tienen que aceptar que inevitablemente a lo largo de esos prolongados períodos de tiempo algunos cambios de política serán imperfectos y que el progreso no siempre será lineal. Habrá casos en que se producirán acontecimientos o reformas que se percibirán como reveses o como «malas» políticas, que por lo general han desencadenado la suspensión de los flujos de ayuda. Pero esas medidas drásticas están en clara oposición con la búsqueda de participación en pie de igualdad y con el sentido de identificación con el proyecto. Es por tanto condición *sine qua non* una colaboración duradera, un mayor entendimiento y más flexibilidad por parte de los colaboradores externos. Para muchos donantes (tanto bilaterales como multilaterales) esto requerirá una escucha más activa. Dándole la vuelta a la moneda del desarrollo cambiará el modo en que se gestiona la ayuda externa, y ésta pasará de ser una calle de un único sentido, centrada en el «dinero que cambia de manos», a un intercambio de doble sentido de «ideas que cambian opiniones».

## 9 ¿PUEDE INFLUIR POSITIVAMENTE UN OBJETIVO MUNDIAL?

Tras varios espejismos y oportunidades perdidas, podría ser tentador reducir aquellos ODM y objetivos que son «fácilmente establecidos pero nunca alcanzados». Esto sería erróneo; en el pasado los objetivos mundiales han influido positivamente (Jolly, 2004). Las historias de éxito con un enfoque orientado a los objetivos de desarrollo (como aquellas contra la viruela y la polio, para la salud o el haber aumentado el acceso al agua potable), indican que todas ellas

tienen siete elementos en común. Las siete pautas que deben tenerse en cuenta para poner en funcionamiento los ODM son éstas:

Primero, expresar la visión de desarrollo de forma inspiradora pero mensurable. Los objetivos que se formulan confusamente son inútiles porque no son medibles. Los objetivos para reducir la pobreza humana deben ser específicos, no pueden depender de vagas suposiciones, indicadores imperfectos o datos erróneos.

Segundo, asegurarse de que los objetivos son muy conocidos; deben llegar a todos los ámbitos. Los objetivos deben ir dirigidos a presidentes, primeros ministros, parlamentarios, religiosos, padres y profesores de enseñanza primaria. Debe despertarse y alimentarse el interés público, provocar la ambición y suscitar esperanzas. Los medios de comunicación tienen un papel crítico en cuanto a mantener la atención de la opinión pública en el logro final.

Tercero, adaptar los objetivos al contexto nacional y a las prioridades locales. Los objetivos deben alcanzar un equilibrio sensato entre la ambición y el realismo. Los objetivos demasiado ambiciosos no es probable que desencadenen la acción y los poco ambiciosos es improbable que movilicen gente y recursos. Los ODM estimulan a todos los interesados a pensar de forma global pero actuar localmente. Los objetivos deben ser ajustados y personalizados mediante un diálogo aglutinador, porque sólo con la verdadera participación se conseguirá un consenso centrado en una agenda desarrollo a favor de los pobres. Al mismo tiempo, ajustar los objetivos no puede convertirse en una cláusula de excepción, en virtud de la cual el gobierno oculte compromisos políticos inadecuados tras objetivos que carezcan de todo sentido de ambición o urgencia.

Cuarto, establecer objetivos intermedios. Las metas a largo plazo no garantizan acción inmediata, porque no atraen la atención de la clase política de hoy en día. Los objetivos deben poderse fraccionar en propuestas que puedan realizarse de forma independiente y que puedan ser logradas en el transcurso de la legislatura actual. Esos objetivos intermedios deben hacer funcionar el marco político a corto plazo, las prioridades presupuestarias y la decisión sobre las asignaciones de ayuda, alivio de la deuda y reformas del comercio. Es probable que un enfoque orientado al objetivo que no preste suficiente atención a las realidades más cercanas, lleve a la situación de «lograr el objetivo pero perder la perspectiva».

Quinto, hacer un seguimiento constante. Para hacer un viaje hasta un destino convenido se necesita un mapa. Si hemos de alcanzar los ODM en 2015, se necesitan buenos números para documentar el progreso, para movilizar a la gente y para crear políticas a favor de los pobres que estén basadas en pruebas irrefutables (y no sólo en la teoría económica). En el seguimiento se deben usar pocos indicadores fiables, aunque fáciles de entender. No se puede limitar exclusivamente a los especialistas y expertos; deben poner al corriente a líderes políticos, a parlamentarios, periodistas, activistas de las ONG y al público en general. El seguimiento debe ir más allá de los promedios y los totales. Los datos deben detallarse por sexo, edad, situación geográfica y grupos socioeconómicos.

Comparar la gestión de las localidades vecinas y las colectividades puede ser un catalizador para el cambio.

Sexto, proporcionar liderazgo. Los objetivos que han promovido el éxito a menudo han tenido un fuerte liderazgo tras ellos, frecuentemente en forma de colaboraciones público-privadas (tales como el Rotary Club contra la polio y el Centro Carter contra la dracontiasis). Estos protagonistas interpelan continuamente a los diseñadores de políticas –tanto locales como mundiales– para que se mantengan centrados en el objetivo. También aportan conocimientos técnicos y buenas tácticas de campaña.

Séptimo, tener en cuenta que nada tiene más repercusión que los compromisos económicos. Los resultados no se obtienen gratis, tienen un precio. Dos objetivos mundiales de inversión son el objetivo 20/20 y el objetivo de ayuda del 0,7 % de los ingresos de los países ricos. Otro indicador trascendente es cuánto del dinero total presupuestado para servicios básicos llega realmente a la unidad de servicio receptora, tal como por ejemplo un centro de enseñanza primaria o un centro rural de salud. El segundo puede servir como indicador de poder de buena gobernanza.

## 10 RESUMEN

Hemos señalado que en la mayoría de los países el marco político no está aún en sintonía con los ODM y con el objetivo fundamental de reducir la pobreza humana. La lucha contra la pobreza es vista como un subproducto automático del crecimiento económico y de la estabilidad macroeconómica. A los gobiernos y a los colaboradores de éstos les resulta difícil llevar a la práctica el concepto de «políticas a favor de los pobres». La equidad sigue siendo la gran ausente en muchas estrategias de lucha contra la pobreza. Aunque el objetivo de reducir la pobreza humana figura de forma destacada en la agenda internacional, en la actualidad su búsqueda continúa siendo convencional, sin imaginación y a veces inefectiva. Es una tragedia, desde nuestro punto de vista, que países con altas tasas de prevalencia del VIH tengan un contexto macroeconómico que no difiere del que tienen países sin el VIH/Sida. El marco para los primeros debería ser mucho más complaciente y expansionista para el futuro deseable si han de alcanzar los ODM y superar su crisis de VIH/Sida.

Las estrategias de lucha contra la pobreza han de hacer frente más claramente al desafío de los ODM. Esto hará necesario un salto cualitativo en inversión pública, en movilización de recursos nacionales, en ayuda externa y en alivio de la deuda, así como en significativas concesiones al comercio. La era de las intervenciones dirigidas a grupos específicos, de las intervenciones a pequeña escala de lucha contra la pobreza, ha llegado a su fin. Si lo pequeño es bello, lo grande es ahora indispensable para alcanzar los ODM.

La cuestión de si los ODM y los DELP están ampliando las alternativas de la política a favor de los pobres en cada país no puede responderse afirmativamente –por lo menos no aún–, por más que la evidencia aplastante de que nada ha

cambiado no convertirá los objetivos de los ODM en una realidad tangible en 2015.

Las siete pautas antes mencionadas son aplicables tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados, aunque en diferente modo. En los segundos, por ejemplo, los sondeos muestran niveles similares de apoyo público a la ayuda internacional, con independencia del esfuerzo real de ayuda del país. Los países donde tales esfuerzos son inferiores presentan también altos niveles de apoyo público a la ayuda internacional, como los países que superan el objetivo del 0,7 % de ayuda (los llamados miembros del G-7). Las diferencias en los esfuerzos reales de ayuda se derivan a menudo de una serie de acciones deliberadas dentro de los países donantes (como frecuentes sesiones informativas de parlamentarios y periodistas, un enfoque sobre historias de éxito, más que sobre fracasos), fijando objetivos con límites en el tiempo para la AOD, haciendo un seguimiento explícito de los niveles de ayuda cuando el presupuesto nacional es sometido a votación, y el firme compromiso de políticos, líderes comunitarios o religiosos y celebridades a la hora de presentar argumentos a favor de la ayuda internacional.

Las siete pautas cierran el círculo dando la vuelta a la «moneda del desarrollo», de la cara de «ideas que cambian opiniones» a la cara del «dinero que cambia de manos». Pero este paso no debe ser nunca el primero –como a menudo ocurre en la práctica–, porque a la larga el cambio verdadero es un acto de libertad, nunca de conformidad con las normas y condicionamientos asociados al «dinero que cambia de manos».

Las consultas periódicas entre los países en desarrollo y sus colaboradores externos constituyen una oportunidad para discusiones sustanciales sobre la estrategia de desarrollo nacional. Sin embargo, esos acontecimientos se convierten en un ritual de conformidad con las normas y condicionamientos asociados al «dinero que cambia de manos», que ensombrece la dimensión de las «ideas que cambian opiniones». Proponemos una revisión crítica entre semejantes para hacer que esas consultas sean menos asimétricas, y más sustanciales. El modelo actual, por el que un país en desarrollo hace frente a entre 20 y 30 donantes bilaterales, no siempre conduce a un intercambio equitativo y a un debate sincero. Una revisión crítica entre semejantes involucraría a los países en idéntica situación y a más grupos selectos de los colaboradores externos para analizar la estrategia de la lucha contra la pobreza, los programas y los planes de financiación. Por ejemplo, cuando Lesoto se reuniera con sus colaboradores externos, podrían unirse Mozambique, Sudáfrica, Zambia y quizás algún otro país sin salida al mar, como Bolivia y Nepal. Una persona de carácter excelente podría también unirse al proceso consultivo para ayudar a mantener los atributos morales superiores. La revisión crítica entre semejantes podría combinar los mecanismos existentes, tales como la evaluación por los iguales dentro del NEPAD (Nueva Alianza para el Desarrollo de África) y del CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos).

## REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, *Facing up to inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America*. Washington D. C.: BID.
- Banco Mundial, 2001, *IDA's Partnership for Poverty Reduction (TY94-TY00) An Independent Evaluation*. Operations Evaluation Department. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2003a, *Getting serious about meeting the Millennium Development Goals. A CDF progress report*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2003b, *Supporting sound policies with adequate and appropriate financing. Paper submitted to Development Committee*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2004a, *Global Poverty Down by Half since 1981 but progress uneven as economic growth eludes many countries*. News release n.º 2004/309/S, 23 April 2004. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 2004b, *The Poverty Reduction Strategy Initiative. An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*. Operations Evaluation Department. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Birdsall N., 2002, *From Social Policy to an open-economy social contract in Latin America*. Centro para el desarrollo mundial, documento de trabajo n.º 21, Washington D. C.
- Burnside C. y D. Dollar, 1997, *Aid, policies and growth*. Documento de trabajo de investigación política n.º 1777, Washington D. C.: Banco Mundial.
- Carnegie, *Endowment for International Peace, 2003, NAFTA's Promise and Reality. Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Washington D. C. ([http://www.ceip.org/files/publications/NAFTA\\_Report\\_full.asp](http://www.ceip.org/files/publications/NAFTA_Report_full.asp))
- CEPAL, IPEA y PNUD, 2002, *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean*. Santiago: Naciones Unidas,
- Collier P. y D. Dollar, 1999, *Aid allocation and poverty reduction*. Documento de trabajo de investigación política n.º 2041, Washington D. C.: Banco Mundial.
- Cornia, G. A. & F. Stewart, 1993, *Two Errors of Targeting*. Innocenti Occasional Papers. Economic Policy Series, n.º 36. Special Series on Fiscal Policy and the Poor. Florence: UNICEF.
- Delamonica E., S. Malhotra y J. Vandemoortele, 2001, "Education for All: How Much Will It Cost?" *Desarrollo y cambio*, Vol. 35, n.º 1 pp. 3-30.
- Devarajan S., M. Miller y E. Swanson, 2002, *Goals for development: history, prospects and costs*. Documento de trabajo de investigación política n.º 2819, Washington D. C.: Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional, 2003, *Role of the Fund in low-income member countries over the medium term – Issues paper for discussion*. Policy development and Review Department, Washington D. C.: FMI.

- Hansen H. y F. Trapp, 2000, "Aid effectiveness disputed." *Revista de Desarrollo Internacional*, Vol. 12, n.º 3, pp. 375-398.
- Inchauste, G., 2002, *Poverty and social impact analysis of PRGF supported programs*. Washington D. C.: FMI.
- Jahan S., 2003, *Education for human development: concepts, measures and evidence*. Nueva York: Grupo de Lucha contra la Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (mimeografiado).
- Jolly R., 2004, "Global Development Goals: the United Nations experience" *Revista de Desarrollo Humano*, Vol. 5, n.º 1 pp. 69-95.
- Kanbur R., 2001, *Economic Policy, Distribution and Poverty: the nature of disagreements*. Universidad de Cornell [http://www.people.cornell.edu/pages/sk145/].
- Laderchi C., R. Saith y F. Stewart, 2003, *Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? – A comparison of four approaches*. Universidad de Oxford, Queen Elizabeth House, Documento de trabajo n.º 107.
- Manuel T., 2003, *Finding the right part – Africa and the Washington Consensus*. *Finance and Development*, September, pp.18-20. Washington D. C.: IMF.
- McKinley T., 2003, *The Macroeconomics of Poverty Reduction. Initial Findings of the UNDP Asia-Pacific Regional Programme*. Nueva York: Grupo de Lucha contra la Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (mimeografiado).
- Minujin A. y E. Delamonica, 2003, *Equality matters for a World Fit for Children. Lessons from the 1990s. Staff Working Paper, Division for Policy and Planning*. Nueva York: UNICEF.
- Morrisson C., 2002, *Health, Education and Poverty Reduction. Policy Brief n.º 19, OECD Development Centre*. Paris: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Mosley P., 1987, *Overseas Aid: its Defence and Reform*. Brighton: *Wheatsheaf Books*.
- Naciones Unidas, 2000, *Declaración del Milenio*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Nebie G., 2003, *Analysis of the Macroeconomic Policies in the First Three Final PRSPs in Central and Eastern Africa*. Addis Abeba: Grupo de Lucha contra la Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (mimeografiado).
- Oxfam, 2003, *The IMF and the Millennium Goals. Oxfam Briefing Paper n.º 54*. Oxfam Internacional.
- Oxfam, 2004, *From 'donorship' to ownership. Moving towards PRSP round two. Oxfam Briefing Paper n.º 51*. Oxfam Internacional.
- Pernia E., 2003, *Pro-Poor Growth: what is it and how is it important. ERD Policy Brief n.º 17*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Persson T. y G. Tabellini, 1994, "Is Inequality Harmful for Growth?" *The American Economic Review*, Vol. 84, n.º 3, pp. 600-621.
- PNUD, 1990, *Human Development Report 1990*. Nueva York: Oxford University Press.

- PNUD, 2003a, *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD, 2003b, *Making Global Trade work for People*. Co-patrocinado por cuatro fundaciones privadas. Londres: Earthscan.
- PNUD, 2003c, *Evaluation of UNDP's role in the PRSP process*. Evaluation Office, Nueva York: PNUD.
- PNUD, 2003d, *Development Effectiveness Report 2003. Partnership for results*. Evaluation Office, Nueva York: PNUD.
- Ravallion M., 2000, *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*. Development Research Group, Washington D. C.: Banco Mundial.
- Reddy S. y J. Vandemoortele, 1996, *User Financing of Basic Social Services: A review of theoretical arguments and empirical evidence*. Staff Working Paper n.º 6, Evaluation Policy and Planning Division. Nueva York: UNICEF.
- Reddy S. y T. Pogge, 2003, *How Not to Count the Poor*. Universidad de Columbia: Nueva York [<http://www.socialanalysis.org>].
- Stewart F. y M. Wang, 2003, *Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?* Universidad de Oxford, Queen Elizabeth House, Documento de trabajo n.º 108.
- Temple J., 1999, "The New Growth Evidence." *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, pp. 112-156.
- UNICEF, 1987, *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*. Editado por G. A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart. Oxford: Clarendon Press
- UNICEF, 1995, *Profiles in success. People's progress in Africa, Asia and Latin America*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF. 2000, *Poverty reduction begins with children. A policy review document*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF y PNUD, 1998, (con aportaciones del Banco Mundial y del UNFPA), *Country experiences in assessing the adequacy, equity and efficiency of public spending on basic social services*. Documento preparado para la reunión de Hanoi sobre la Iniciativa 20/20. Nueva York: UNICEF.
- Vandemoortele J. y E. Delamonica, 2000: "The 'education vaccine' against HIV." *Current Issues in Comparative Education*, Vol. 3, n.º 1, [<http://www.tc.columbia.edu/cice>].
- Williamson J., 2003, *From reform agenda to damaged brand name – a short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next*. *Finance and Development*, September, pp.11-13. Washington D. C.: IMF.