

Desarrollo y reducción de la pobreza
**Mirada retrospectiva y
panorama futuro**

Preparado para las Reuniones Anuales de 2004
del Banco Mundial y el FMI

Octubre de 2004

James D. Wolfensohn, *Presidente*

François Bourguignon, *Primer Vicepresidente y Primer Economista*



BANCO MUNDIAL

Copyright © 2004 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
SKU 31874

Diseñado, editado y producido por Communications Development Incorporated, Washington, D.C.

Índice

Introducción 2

Primera parte

Evolución de la teoría y la práctica del desarrollo en los años noventa 3

Evolución de la teoría del desarrollo 3

Evolución de la práctica del desarrollo 11

Resumen 16

Segunda parte

¿Dónde nos encontramos ahora? Los avances del desarrollo durante el último decenio 17

Reducción de la pobreza: avance mundial, pero no de todas las regiones 17

Custodia del medio ambiente mundial 23

Cumplimiento de los compromisos 24

Resumen 29

Tercera parte

El camino por recorrer 31

Proyectar el futuro: el mundo en 2015 y 2030 31

Programa para el próximo decenio 36

Notas 40

Referencias 43

Introducción

La evolución registrada en la teoría y la práctica del desarrollo deberían contribuir a acelerar el proceso de desarrollo, pero hasta el momento no ha sido así. ¿Por qué? En parte, por las diferencias lógicas entre la teoría, la práctica y los resultados, aunque también debido a que los países desarrollados y en desarrollo no han cumplido cabalmente los compromisos asumidos en su asociación Norte-Sur en favor del progreso.

La presión por lograr un mundo mejor es cada vez mayor. Los desequilibrios mundiales en la distribución del ingreso y la riqueza son enormes, y la conciencia de estos desequilibrios se profundiza a medida que se incrementa la velocidad con que la información circula en el planeta. Dondequiera que se encuentre, la gente puede comparar su situación con la de las sociedades desarrolladas más ricas, lo que despertará su inquietud por reducir la profunda brecha de ingresos y consumo que la separa de aquéllas.

A menos que tales desequilibrios se corrijan, el descontento crecerá inexorablemente. Sin embargo, se abre ante nosotros, quizá no por mucho tiempo, una oportunidad: poner en práctica lo que hemos aprendido sobre la manera de ofrecer nuevas oportunidades y reducir la pobreza, en una coyuntura en que la demografía, la economía e, incluso, la geopolítica pueden hacerlo posible. Si no lo hacemos, en naciones ricas y pobres cundirá por igual el desaliento acerca de las posibilidades de desarrollo y progreso, y ello obstaculizará futuras actividades de desarrollo e incluso alimentará conflictos civiles e internacionales.

¿Qué se necesita para avanzar? Existe la oportunidad real de mejorar los mecanismos de gobierno

mundial, pero para ello se necesitarán varios años. Mientras tanto, hay tareas que deben abordarse con cierta urgencia. En la esfera del comercio, los países desarrollados deben cumplir el compromiso, contraído en las conversaciones de Ginebra, de dar a los países en desarrollo un mayor acceso a los mercados. En relación con la ayuda, los países donantes deben aumentar su asistencia en consonancia con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), para reforzar y acelerar el moderado progreso registrado en los dos últimos años. En cuanto a la gestión de gobierno, los países en desarrollo deben seguir tratando de mejorar la rendición de cuentas y lograr mayor transparencia y eficiencia. Además, todas las naciones deben trabajar juntas para hacer frente a desastres tales como el del VIH/SIDA y el cambio climático.

Este documento constituye un llamamiento a la acción. En la primera parte se examina la evolución de la teoría y la práctica del desarrollo a lo largo del último decenio. En la segunda, se observa que los avances en materia de desarrollo han sido dispares: las cifras correspondientes a los totales mundiales arrojan resultados impresionantes —rápida disminución de la pobreza y mejoras constantes de los indicadores sociales—, pero la distribución de esos beneficios es muy desigual. Y a pesar de algunos progresos en los marcos normativos y el volumen de la ayuda, ni los países en desarrollo ni los países desarrollados han cumplido plenamente sus promesas de progreso en esas dos esferas. En la tercera parte se trazan proyecciones sobre el mundo en 2015 y 2030, así como un curso de acción para el próximo decenio.

Evolución de la teoría y la práctica del desarrollo en los años noventa

El decenio de 1990 fue testigo de profundos cambios en el mercado de las ideas sobre el desarrollo¹. Las enseñanzas de los programas de ajuste de los años ochenta y las innovaciones en la teoría económica, política y social generaron un nuevo paradigma, caracterizado por una comprensión más amplia y mejor integrada del desarrollo y un mayor pragmatismo acerca de los instrumentos empleados.

Evolución de la teoría del desarrollo

Durante la mayor parte de los decenios de 1950 y 1960, desarrollo fue sinónimo de crecimiento global. A partir de 1965, por influencia de Singer, Seers y otros autores, las cosas comenzaron a cambiar y el desarrollo pasó a identificarse más con procesos de cambio social y económico. En sus estudios empíricos, Kuznets y Chenery, entre otros, trataron de integrar crecimiento y distribución, pero, por limitaciones empíricas sobre todo, sus intentos se basaron en una visión bastante simplista de la naturaleza del desarrollo y la distribución. La situación empezó a modificarse en los años noventa, cuando se logró un enorme avance en la vinculación conceptual de las nociones de crecimiento económico, distribución y reducción de la pobreza.

Incluso la forma de entender la pobreza ha variado, pues el tema central dejó de ser el ingreso y el consumo para abarcar la noción multidimensional de educación, salud, participación social y política, seguridad personal y libertad, y calidad del medio ambiente, entre otros elementos. La comunidad del desarrollo también ha adoptado medios más pragmáticos de alcanzar el desarrollo: la consideración de las características concretas de cada país y el análisis flexible han sustituido a los dogmas paralelos de control estatal omnipotente (decenios de 1960 y 1970) y mercados no regulados (años ochenta y comienzos de los noventa).

Desarrollo, igual a reducción de la pobreza

Uno de los acontecimientos más destacados de los años noventa fue la importancia asignada a la reducción de la pobreza como principal objetivo del desarrollo y de la asistencia para el desarrollo. En los decenios de 1950 y 1960, la mayoría de los autores entendía el desarrollo en sentido amplio pero, en la práctica, se solía considerar como un proceso de acumulación de capital físico o humano cuyo objetivo era incrementar el ingreso nacional.

A mediados de los años sesenta se produjo un cambio radical, plasmado en el “destronamiento del PNB” (en el artículo de Singer de 1965) y los esfuerzos de McNamara por hacer de la erradicación de la pobreza el verdadero objetivo del desarrollo (en particular, en su discurso de Nairobi de 1973)². La reducción de la pobreza figuraba también como objetivo en el concepto de “necesidades básicas” adoptado a comienzos de los años setenta, pero los argumentos que lo sustentaban eran eminentemente ideológicos y en muchos casos se basaban en análisis teóricos y empíricos poco convincentes. Durante la prolongada crisis macroeconómica iniciada a fines del decenio de 1970, la pobreza pasó a un segundo plano. La corriente neoliberal que imperó en los años ochenta subestimó el papel de la distribución y la pobreza e insistió en restablecer mecanismos de mercado para promover el crecimiento económico³.

Así pues, el interés por la pobreza que distinguió a los años noventa no era algo nuevo. La novedad era que, lejos de plantearse como enemigo del crecimiento, se integraba plenamente con él. El *Informe sobre el desarrollo mundial de 1990* marcó un hito en este sentido⁴.

En el decenio de 1990, la economía del desarrollo fue abandonando las explicaciones macroeconómicas de Keynes o Harrod y Domar para hacer hincapié en los fundamentos microeconómicos de los temas de desarrollo. Los economistas del



Los años noventa presenciaron un notable progreso en sus aspectos instrumentales, es decir, en relación con los medios que, efectivamente, permiten alcanzar los objetivos de desarrollo y las razones que explican su éxito.

desarrollo y los autores de las políticas económicas comenzaron a atribuirles cada vez mayor importancia y tomaron conciencia de su contribución decisiva al crecimiento de una economía. Algunos ejemplos serían: el papel de la mujer en la adopción de decisiones en el hogar; los efectos que la proporción de recursos del hogar controlados por la mujer tiene en la salud y nutrición de los niños; la importancia de la microeconomía en los mercados inmobiliarios, laborales y crediticios con problemas de funcionamiento, y el papel de las redes e instituciones informales como medio de hacer frente a las disfunciones del mercado. Esas obras especializadas en el “microdesarrollo” tienen por finalidad ayudar a comprender qué instituciones pueden surgir en ese nivel para tratar de corregir tales imperfecciones y elaborar las políticas pertinentes⁵.

También comenzó a cambiar el significado aceptado de la reducción de la pobreza. En decenios anteriores, la pobreza se definía de manera bastante amplia, y se entendía como un nivel particularmente bajo de ingresos o consumo. En los últimos años, la comunidad del desarrollo ha ampliado esa noción del significado y los objetivos del desarrollo, en especial gracias a la influencia de Amartya Sen⁶. Actualmente, por pobreza se entiende la incapacidad de alcanzar determinados niveles, además del hecho de que éstos se alcancen o no. Las personas pobres no gozan de las libertades fundamentales para llevar el tipo de vida que desean. Suelen carecer de alimentación, vivienda, educación y servicios de salud adecuados. Son extremadamente vulnerables a la enfermedad, la violencia, las perturbaciones económicas y los desastres naturales. Reciben mala atención de las instituciones del Estado y la sociedad. En muchos casos no disponen de los medios para influir en decisiones importantes que condicionan sus vidas⁷.

Se encontraron pruebas que confirmaban esta visión más amplia. En la publicación del Banco Mundial titulada *Voices of the Poor (La voz de los pobres)*⁸, basada en entrevistas realizadas a unas 60.000 personas pobres de todo el mundo, se comprueba que, además del mayor nivel de consumo y de ingresos, la gente pobre valora el acceso a las oportunidades, un entorno social seguro, una vida

sin violencia, la participación en la adopción de decisiones y la posibilidad de exigir a otros rendir cuenta de sus actos. En el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001* se describen claramente las dimensiones polifacéticas de la pobreza y se subraya que el desarrollo social posee un valor intrínseco, además del posible valor instrumental que pueda tener⁹. En consecuencia, ahora se reconoce que la pobreza absoluta es la incapacidad de alcanzar niveles básicos de nutrición, salud, educación, calidad ambiental y participación en las decisiones que afectan la propia vida. Esta concepción fue refrendada por los objetivos de desarrollo del milenio, aprobados en 2000 y ratificados por 191 países, que comprometen a la comunidad del desarrollo a trabajar para combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones.

Los esfuerzos por integrar las diversas facetas de las teorías sobre el desarrollo han llegado a abarcar incluso la justicia social y los derechos humanos. En los últimos años, la comunidad internacional ha hecho hincapié en la protección de los derechos humanos en los países pobres¹⁰. El enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos pone de relieve la rendición de cuentas por parte de las instituciones que inciden en el reconocimiento de los derechos de las personas. Este enfoque es similar al del desarrollo —y la reducción de la pobreza— basado en la promoción de oportunidades, la potenciación y la seguridad. Se trata de una perspectiva útil para numerosas esferas, como la protección de las minorías, el respeto del imperio de la ley y la creación de procesos normativos participativos, transparentes y eficaces.

Un enfoque del desarrollo más pragmático e instrumental

Además de cambios normativos en las teorías sobre desarrollo, los años noventa presenciaron un notable progreso en sus aspectos instrumentales, es decir, en relación con los medios que, efectivamente, permiten alcanzar los objetivos de desarrollo y las razones que explican su éxito¹¹. También presenciaron el ocaso de varios dogmas muy arraigados¹², como las soluciones estereotipadas y supuestamente infalibles que solían recetarse a todos los países: “para conseguir el desarrollo,

construye infraestructura e importa maquinaria, protege las industrias de la competencia, invierte en capital humano y transferencia de tecnología, abre los mercados, libera el tipo de cambio, privatiza las industrias estatales y exponlas a la competencia”. Ya en la segunda mitad del decenio de 1990, se estaba llegando a un consenso acerca de la importancia de la solidez de los análisis, los contextos específicos y los enfoques interdisciplinarios.

Complementariedad entre Estado y mercados. En los años cincuenta y sesenta, en la mayoría de los países en desarrollo imperaba el dogma de la planificación, con su insistencia en las imperfecciones generalizadas del mercado y en la necesidad de un Estado eminentemente intervencionista. Para el decenio de 1980, la contrarrevolución neoliberal había comenzado a ganar terreno. Donde los partidarios de la planificación veían imperfecciones del mercado, los neoliberales veían fracasos estrepitosos del Estado y, en consecuencia, procuraron orientar las economías en desarrollo hacia la desregulación de los mercados. “Corrige los precios”, era la fórmula mágica del momento, serio correctivo a las ideas de la planificación, pero igualmente incompleto como enfoque del desarrollo. Estas ideologías en pugna continuaron impulsando la adopción de decisiones en muchos países, incluso después de que análisis económicos más profundos y numerosas pruebas pusieran en tela de juicio su credibilidad. La polarización de los debates sobre el desarrollo y la falta de rigor en los análisis de políticas hicieron muy poco por promover la causa de la reducción de la pobreza.

En los años noventa, la comunidad del desarrollo superó, en gran medida, esta oposición entre planificación y neoliberalismo. En la segunda mitad del decenio se consolidó gradualmente la noción de que el Estado y los mercados son, en realidad, complementarios. La empresa privada, que actúa a través del mercado, es el principal motor del crecimiento económico sostenido. Sin embargo, para mantener ese motor en funcionamiento y conseguir que impulse la reducción de la pobreza se necesita un Estado activo en dos áreas fundamentales.

En primer lugar, el gobierno debe garantizar la existencia de condiciones para la inversión que

favorezcan el crecimiento. Los mercados sólo pueden aprovechar la energía productiva del sector privado cuando el Estado establece las condiciones apropiadas, lo que implica proteger los derechos de propiedad y los contratos, mantener la estabilidad política y macroeconómica, proporcionar bienes públicos y utilizar (con eficiencia) la regulación y los servicios públicos para colmar los vacíos que dejen los mercados y abordar las externalidades. Si no están dadas estas condiciones, la iniciativa empresarial del sector privado puede debilitarse o bien desviarse hacia la captación de rentas u otro tipo de actividades improductivas.

En segundo término, el Estado debe invertir en las personas y garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos —en particular a los pobres que, de otro modo, podrían quedar excluidos—, mediante servicios de educación, salud y protección social, y mecanismos para alentar la intervención y la participación. Sin una participación amplia, sin el aumento del capital humano y social, es improbable que se produzca un crecimiento rápido y sostenible, porque la exclusión de grandes sectores de la sociedad constituye un desperdicio de recursos potencialmente productivos y genera conflictos sociales.

En suma, la comunidad del desarrollo reconoció la necesidad de un Estado eficaz y capaz, no para actuar como propietario y administrador de fábricas, sino para ayudar a los mercados a funcionar de manera eficiente y corregir sus deficiencias. Ha renunciado a presuposiciones ideológicas y los dogmas —que consideran implícitamente la propiedad estatal o la privatización y liberalización como fines en sí mismos— y los ha sustituido por análisis rigurosos de las condiciones necesarias en cada caso para que los diferentes marcos normativos e intervenciones estatales puedan lograr los mejores resultados.

Las instituciones y la gestión de gobierno pasan a primer plano. En relación directa con ese tema, se reconoció que las instituciones y la gestión de gobierno son los principales factores determinantes del crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. En los años ochenta, los enfoques del desarrollo subrayaron la importancia de mejorar las políticas —especialmente en la esfera de la macroeconomía y el comercio— y de “corregir los

**La empresa
privada, que
actúa a través
del mercado,
es el principal
motor del
crecimiento
económico
sostenido.**

Las instituciones deficientes no sólo constituyen una carga injusta para los ciudadanos, sino que también frenan el crecimiento económico.

precios” eliminando las barreras que los gobiernos habían impuesto a los mercados. Sin embargo, en el decenio de 1990 se despertó un gran interés en las instituciones y la gestión de gobierno por cuatro razones:

- Primera: El hecho de que, en los años ochenta, los programas de ajuste estructural no lograran impulsar el crecimiento en muchos países de ingreso bajo puso de relieve la función que las instituciones y la gestión de gobierno cumplen en el desarrollo.
- Segunda, quizá la más importante: El fin de la guerra fría permitió a los países donantes liberarse de las anteojeras que ellos mismos se habían puesto. Hasta principios de los años noventa, los Estados Unidos y sus aliados se habían abstenido de examinar a fondo el mal funcionamiento de los gobiernos de aquellos países que consideraban baluartes contra la expansión comunista, por temor a perjudicarlos. No obstante, con la desintegración de la Unión Soviética, tanto los donantes de los países desarrollados como los ciudadanos de los países en desarrollo denunciaron que la mala gestión de gobierno constituía un obstáculo para el desarrollo.
- Tercera: La transición de las economías de Europa oriental y la ex Unión Soviética a principios y mediados de los años noventa —considerablemente más difícil de lo que habían previsto muchos observadores— puso de manifiesto la gran importancia de las bases institucionales para los mercados y las políticas acertadas.
- Cuarta: La crisis financiera del sudeste asiático de 1997–98 demostró que, incluso donde las políticas habían contribuido a un rápido crecimiento y a la reducción de la pobreza, las fallas en los cimientos de las instituciones y la gestión de gobierno podían hacer tambalear la construcción del desarrollo.

¿Cuál es el núcleo de esta nueva forma de considerar las instituciones y la gestión de gobierno? Las economías ricas de la actualidad crecieron al amparo de regímenes normativos muy diversos,

desde los de signo marcadamente liberal, como Taiwán (China) y Estados Unidos, hasta los que reconocían la primacía del Estado, como Japón y Suecia. No obstante, todos reunían unas condiciones mínimas de calidad institucional que garantizaba la estabilidad política y económica, capacidad estatal razonable, respeto de los derechos de propiedad y los contratos, suficiente provisión de bienes públicos y límites a las actividades predatorias y la corrupción del Estado.

En cambio, muchos países con instituciones y gestión de gobierno deficientes se ven agobiados por políticas mal diseñadas y ejecutadas, infraestructura y servicios públicos de mala calidad y hostigamiento estatal de ciudadanos y empresas. Los sistemas jurídicos no son eficaces ni previsibles. Los contratos se hacen cumplir en contadas ocasiones y el delito es moneda corriente. La policía despoja de su dinero a los ciudadanos que supuestamente debe proteger. Los funcionarios públicos roban fondos del erario en lugar de suministrar bienes públicos. Distribuyen contratos, licencias y empleos entre sus amigos y partidarios políticos, o directamente los venden. Y para prestar servicios exigen sobornos, con lo que se excluye a los más necesitados.

Las instituciones deficientes no sólo constituyen una carga injusta para los ciudadanos, sino que también frenan el crecimiento económico y desincentivan al sector privado. Según *Doing Business*, informe preparado recientemente por el Banco Mundial y la CFI en el que se cuantifican los obstáculos para el crecimiento, las empresas de los países pobres sufren una carga reguladora mucho más pesada que las de los países ricos. Soportan costos administrativos tres veces más altos, así como el doble de trámites burocráticos y demoras más prolongadas. Además, gozan de menos de la mitad de la protección de los derechos de propiedad que las empresas de los países ricos¹³.

Estos problemas no aparecen, en general, en las mediciones macroeconómicas estándar de los resultados, a pesar de sus funestas consecuencias para el desarrollo¹⁴. Las sociedades con instituciones débiles carecen de bases que les permitan una interacción económica compleja; no tienen los recursos físicos ni humanos necesarios para el desarrollo. Todo ello se traduce en mercados

disfuncionales, escasa presión de la competencia y sectores privados dependientes del amiguismo y la corrupción del gobierno. Los incentivos se distorsionan, ya que los empresarios “invierten” tiempo y recursos en competir por obtener rentas del sistema político. Las normas sociales no se constituyen en torno a la cohesión social y el progreso, sino al clientelismo, la captación de rentas y la competencia entre facciones. A pesar de sus efectos negativos para la sociedad, esas normas destructivas terminan siendo consideradas racionales por la población y suelen ser difíciles de corregir.

El fracaso de la gestión de gobierno, el debilitamiento de las instituciones y la desintegración de la cohesión social suelen ir acompañadas de un drástico deterioro del nivel de vida y de mayor desigualdad, como ocurrió en la República de Moldova, el Cáucaso y Asia central en el período de transición posterior al derrumbe de la Unión Soviética. Una regulación excesiva y la precariedad de los derechos de propiedad excluyen a los pobres de la actividad empresarial.

Las instituciones de las economías desarrolladas antes citadas —Japón, Suecia, Taiwán (China) y los Estados Unidos— varían considerablemente, ya sea en materia de regulación, protección social o relación con los mercados laborales. Ni siquiera la metainstitución del gobierno democrático produce efectos inequívocos. Las instituciones formales de la democracia no siempre ponen coto a una mala gestión de gobierno, ni tampoco los frenos de esta índole están siempre ausentes en los regímenes autoritarios. Las experiencias contrapuestas de algunos países no muy democráticos del sudeste asiático en los años setenta y otros países africanos más democráticos en el decenio de 1990 demuestran que los mecanismos de rendición de cuentas pueden adoptar diversas formas y se resisten a ser encuadradas en una simple clasificación de las instituciones políticas formales. Las instituciones eficaces no sólo presentan una gran diversidad de estructuras; también sus orígenes son complejos. Las instituciones son altamente endógenas: los gobiernos no pueden manipularlas con facilidad como instrumentos exógenos; surgen y evolucionan en contextos históricos. Debido a estos factores, el análisis de las instituciones cons-

tituye todo un desafío, que los estudios sobre el desarrollo comenzaron a abordar hace muy poco tiempo. Sin embargo, el reconocimiento del papel decisivo de las instituciones y de la propia gestión de gobierno representa un importante avance en la concepción del desarrollo.

Especificidad de cada país. Paralelamente al reconocimiento de la importancia de las instituciones y la gestión de gobierno, se tomó conciencia de que el contexto nacional es crucial para los resultados de las políticas. Los dogmas característicos del debate sobre el Estado y mercado fueron acompañados de explicaciones “monocausales” del desarrollo¹⁵. El resultado fue la formulación de recomendaciones estereotipadas, ya que los modelos generales no podían tener muy en cuenta las condiciones reales. Cuando la teoría dominante en el campo del desarrollo descartaba un modelo en favor de otro, en la mayoría de los casos se introducían grandes cambios en las recomendaciones normativas, sin margen para los posibles matices. La manifestación más reciente de este fenómeno (aunque, indudablemente, no la más simplista) fue el Consenso de Washington, a comienzos de los años noventa. Su lista de condiciones para el crecimiento comprendía muchos de los preceptos neoliberales y a menudo se la interpretó, lisa y llanamente, como una fórmula clara para el desarrollo¹⁶. Quizá erróneamente, el Consenso acabó interpretándose como un conjunto de medidas para apartar al Estado de la economía, y se aplicó con excesiva uniformidad en los distintos países.

El sentido común indica que no existe un método que dé buenos resultados en todas partes, puesto que es improbable que los obstáculos que limitan el desarrollo sean los mismos en diferentes países. Las teorías del desarrollo están incorporando estas ideas. Incluso en los modelos anteriores más sencillos, los resultados de las políticas dependían de los parámetros considerados para determinado país. Sin embargo, los argumentos a favor de la especificidad nacional recibieron un fuerte impulso a fines de los decenios de 1980 y 1990, con el florecimiento de los trabajos teóricos sobre nuevos modelos de equilibrio múltiple y crecimiento endógeno, que pusieron de relieve la importancia de las condiciones iniciales.

La especificidad nacional supone tratar de superar, en el momento adecuado y de la manera adecuada, las limitaciones que obstaculizan el crecimiento.

Como ejemplo pueden citarse las restricciones al comercio y la industrialización orientada a la sustitución de importaciones, pilares del enfoque estatista de los años cincuenta y sesenta, pero anatema para los neoliberales. El nuevo consenso pragmático ahora aboga, justificadamente, por regímenes comerciales más liberales para la mayoría de los países, pero reconoce que los costos de la aplicación de una estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones cambiaban según el país en cuestión. En las economías grandes con acceso a tecnología y equipamiento del exterior, la competencia y las economías de escala moderaron el costo de la ineficiencia de las restricciones al comercio. Al menos en los primeros decenios, Brasil, China e India lograron promover su industria con economías nacionales bastante cerradas y, en algunos casos, incluso pudieron competir en el mercado internacional. Sin embargo, en países pequeños como Jamaica, Sri Lanka y Uruguay, en los años sesenta y setenta el mercado era demasiado reducido y los beneficios de una industrialización orientada al mercado interno fueron superados por los costos. Sri Lanka sólo comenzó a crecer en 1977, cuando adoptó políticas orientadas a la exportación.

La heterogeneidad institucional también influye en los resultados de las políticas. En el Japón del período Meiji y, más recientemente, en la República de Corea, las instituciones públicas frenaron las presiones de los grupos de interés, al menos lo suficiente como para impedir que bloquearan el desarrollo. La administración de las empresas públicas fue eficiente y se fortaleció la capacidad de sectores que allanaron el camino para la inversión privada. Aun cuando los gobiernos intervinieron en la asignación del crédito y las divisas, hicieron más hincapié en el desempeño que las autoridades de otros países. En cambio, en Bolivia, Zambia y otras naciones, donde las asignaciones y empresas públicas se acapararon y utilizaron para distribuir favores políticos, las mismas estrategias socavaron la industrialización.

La especificidad nacional supone, fundamentalmente, tratar de superar, en el momento adecuado y de la manera adecuada, las limitaciones que obstaculizan el crecimiento, en vez de aplicar a todos el mismo patrón. Sin duda, no es fácil deter-

minar cuáles son las limitaciones más graves y los mejores mecanismos normativos para superarlas, por lo que resulta especialmente valiosa la capacidad de realizar análisis acertados, experimentar y ampliar las iniciativas satisfactorias. Queda mucho por hacer en este campo, pero cabe señalar que la especificidad nacional no implica que deban dejarse de lado las enseñanzas extraídas de otros países o los principios fundamentales invariables, como la solidez de la macroeconomía. Más aún, las crisis de los años noventa subrayan la importancia de una gestión macroeconómica sólida, ya sea para controlar los períodos de auge o reducir la vulnerabilidad ante las crisis.

Mayor integración de los aspectos económicos y sociales del desarrollo. El contexto de un país trasciende las circunstancias económicas e institucionales. En los años noventa también se reconoció el gran valor instrumental de la atención al contexto social. Las políticas y los proyectos deben tomar en cuenta las normas formales e informales de una sociedad, los sistemas de valores y las instituciones; de lo contrario, corren el riesgo de no abordar los principales factores determinantes de la pobreza. Los análisis en los que se basan las políticas y los proyectos deben trascender los límites tradicionales de las diferentes disciplinas y tener en cuenta la interacción de las circunstancias sociales, políticas y económicas.

En muchos países, los fuertes vínculos entre origen étnico, género y funcionamiento económico ilustran la importancia de comprender las normas sociales. Por ejemplo, en Kenya, los empresarios de color tienen dificultades para acceder al financiamiento, pero los que provienen del sudeste asiático obtienen préstamos informales a través de redes étnicas. Ello erige barreras al ingreso a los mercados y limita la competencia en el sector privado por razones étnicas. Análogamente, en las sociedades donde está mal visto que las mujeres sean propietarias, éstas quedan excluidas de los mercados.

Tal vez la ilustración más elocuente de la interconexión entre las cuestiones sociales, políticas y económicas es el caso de los conflictos violentos. En la actualidad, alrededor de 35 de los países más pobres del mundo padecen conflictos que destruyen las economías, mantienen a millones de

personas en la pobreza y perturban el acceso a los servicios. La incertidumbre reduce la inversión y lleva a concentrar los esfuerzos en la propia subsistencia y seguridad. También debilita el capital social, destruye a las familias y deja un legado de violencia que dificulta enormemente la reintegración de los combatientes y la reconstrucción de sistemas políticos coherentes. Esta “trampa del conflicto y el desarrollo” explica gran parte de la pobreza extrema que aún existe en el mundo¹⁷. Por otra parte, las intervenciones en zonas afectadas por conflictos deben basarse en un conocimiento profundo de la situación social local y sus interconexiones con la pobreza, la vulnerabilidad y la violencia.

Importancia creciente de la equidad. Desde hace mucho tiempo se reconoce que la equidad constituye un resultado beneficioso, y en los años noventa se llegó a una mejor comprensión de su valor instrumental. Nuevas investigaciones, tanto teóricas como empíricas, pusieron de relieve que la desigualdad podía desacelerar, por una doble vía, el ritmo de reducción de la pobreza.

La primera vía es directa y se basa en un simple cálculo aritmético: la reducción de la pobreza medida en función del ingreso depende directamente de la elasticidad de la reducción de la pobreza con respecto al crecimiento. En sentido estático, y haciendo caso omiso de la posible relación entre crecimiento económico e igualdad de ingresos, una determinada tasa de crecimiento reduce menos la pobreza, en términos relativos, en un medio donde la desigualdad es mayor¹⁸. En sentido dinámico, el deterioro de la distribución de los ingresos puede incluso neutralizar los efectos favorables que el crecimiento produce en la pobreza. En Etiopía, por ejemplo, el crecimiento registrado entre 1981 y 1995 habría reducido el índice de recuento de la pobreza un 31%, aproximadamente, si la distribución del ingreso se hubiera mantenido constante. En realidad, la distribución empeoró de forma tal que contribuyó a aumentar la pobreza un 37%, de manera que el efecto neto fue un incremento de la pobreza del 6%. En Indonesia se observó el efecto contrario entre 1996 y 1999: una mejor distribución del ingreso compensó los efectos de un escaso crecimiento, que normalmente agrava la pobreza¹⁹.

La segunda vía es indirecta, pero, hasta cierto punto, es más importante que la primera. Muchos aspectos de la desigualdad —especialmente la desigualdad de acceso a las oportunidades— son ineficientes y perpetúan el ciclo de baja productividad y pobreza. Las primeras teorías del desarrollo postulaban lo contrario: si bien la desigualdad era perniciosa como fin en sí misma, era un medio para lograr el crecimiento a largo plazo, porque la gente rica suele ahorrar e invertir una parte mayor de sus ingresos²⁰. En los años setenta, los teóricos y profesionales del desarrollo trazaron estrategias de “crecimiento con redistribución”. Las medidas para fomentar la equidad se concibieron principalmente en términos estáticos, lo que implicaba cierta tensión entre crecimiento y equidad: se reconoció que las intervenciones estáticas a corto plazo orientadas a igualar los ingresos y la riqueza (por ejemplo, tasas impositivas extremadamente altas o expropiación de bienes) socavaban los incentivos que impulsaban a las personas y los agentes económicos a trabajar, invertir e innovar. El desafío consistía, por consiguiente, en lograr el máximo crecimiento posible para proceder después a la redistribución²¹.

Sin embargo, según otra teoría, la economía crece y se desarrolla mejor cuando el grueso de la población dispone de los medios para participar en el crecimiento y recoger sus beneficios. Las estrategias de desarrollo deberían encaminarse, entonces, a reducir las desigualdades más pronunciadas y nivelar las oportunidades mejorando tanto la eficiencia como la equidad. Por ejemplo, el acceso a la educación y la atención de la salud aumenta la productividad de los pobres y, por ende, mejora notablemente su calidad de vida y puede imprimir más dinamismo a la sociedad. El acceso a las oportunidades de trabajo disminuye las probabilidades de que las personas caigan en la delincuencia. Como el poder económico suele traducirse en poder político, una mayor equidad puede facilitar una orientación más amplia de las políticas públicas. Si se ejecutan correctamente, las medidas destinadas a nivelar las oportunidades que permitan a las personas llevar vidas productivas contribuirán al consenso, la justicia social, la estabilidad política y la productividad.

La economía crece y se desarrolla mejor cuando el grueso de la población dispone de los medios para participar en el crecimiento y recoger sus beneficios.

Para que la asistencia para el desarrollo dé buenos resultados, se requiere una economía política adecuada en el país receptor.

Reconocimiento de la interdependencia mundial. Por último, y quizá esto fuera lo más visible, en los años noventa las políticas y la asistencia para el desarrollo tuvieron que adaptarse a la profundización de las interdependencias transfronterizas, comúnmente conocida como “globalización”. La integración económica en gran escala no tiene nada de nuevo: los movimientos internacionales de trabajadores y capital en el siglo XIX y los primeros años del siglo XX fueron extraordinariamente intensos; los inversionistas en bonos europeos financiaron gran parte de la infraestructura ferroviaria del continente americano, por citar sólo un ejemplo. Sin embargo, las recientes tendencias de la globalización son excepcionales principalmente por tres razones. En primer lugar, ahora los costos del transporte transfronterizo de mercancías son mucho más bajos y ello, sumado a la liberalización del comercio, ha hecho crecer los flujos comerciales a un ritmo muy superior al del ingreso mundial. En segundo término, la información e, incluso, las nuevas tecnologías llegan instantáneamente a todo el mundo, en volúmenes inimaginables en décadas anteriores. Tercero, en la actualidad el capital de cartera puede entrar (y salir) de un gran número de mercados emergentes con extrema rapidez, según varíen las condiciones locales o las preferencias de los inversionistas²².

Esos cambios ofrecen nuevas oportunidades para los países en desarrollo, pues les permiten, por ejemplo, integrarse en las cadenas de producción mundiales, pero también conllevan nuevos riesgos y vulnerabilidades, particularmente para los países pobres. El fortalecimiento de los vínculos entre las economías implica que las crisis que se produzcan en países industrializados o en rápido crecimiento pueden repercutir en países más pequeños y menos preparados para afrontarlas. Las repercusiones de las crisis del sudeste asiático y de la Federación de Rusia que tuvieron lugar en los años noventa lo demuestran claramente. En forma análoga, el comercio y la ayuda pueden beneficiar a los países pobres, pero la disminución inesperada de uno u otra —quizá como resultado del retroceso de la actividad económica de los países ricos o de nuevas olas de proteccionismo— tendrán efectos desestabilizadores en la economía de aquéllos. A raíz de perturbaciones de esta índole, muchos países

pobres pueden retroceder a niveles insostenibles de deuda. También tropiezan con obstáculos a la migración y limitaciones crediticias que impiden la salida de los trabajadores no calificados, mientras que un gran número de ciudadanos con alto grado de preparación emigran libremente.

La globalización también trae consigo otros males, como los daños que el crecimiento económico ocasiona al medio ambiente, tanto en países desarrollados como en desarrollo, particularmente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero. La inseguridad también se está considerando entre esos males y se ha atribuido al desequilibrio en el desarrollo mundial. No hay duda de que es difícil imputar directamente todos los problemas de seguridad internacionales al desarrollo económico, pero hay casos en que los vínculos son evidentes: los conflictos nacionales que trascienden las fronteras y requieren la intervención extranjera, y los Estados fallidos que ponen en peligro la estabilidad mundial.

Una mejor comprensión de la asistencia para el desarrollo

¿Contribuye la ayuda a promover el desarrollo y, de ser así, en qué circunstancias? Las numerosas publicaciones sobre estas cuestiones consiguieron notables avances en el último decenio. Hasta mediados de los años noventa, las evaluaciones de la función de la asistencia en distintos países, basadas en regresiones, no ofrecían ninguna prueba concluyente: según algunos estudios, la ayuda no producía efecto alguno; según otros, en general fomentaba el crecimiento²³. Sin embargo, desde 1996, una serie de estudios empíricos del Banco Mundial presentó una posición más matizada. En líneas generales, la ayuda promueve el crecimiento y la reducción de la pobreza en países con mejores instituciones y políticas, pero se malgasta en aquellos cuyos marcos normativos e institucionales son deficientes.

En 1998, el Banco publicó *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, influyente estudio donde se desarrolló ese argumento y se sostuvo que la ayuda extranjera habría tenido mayor incidencia en la reducción de la pobreza si se hubiera concentrado en países pobres con políticas e instituciones económicas más sólidas²⁴. El reconoci-

miento de que los efectos de la ayuda dependen en gran medida de las condiciones imperantes representó un gran avance. A pesar de que algunos investigadores pusieron en entredicho este juicio empírico, los nuevos estudios también coinciden en que la asistencia tiene consecuencias beneficiosas, aunque difieren, fundamentalmente, en la medida en que estas consecuencias dependen de las condiciones vigentes²⁵. En relación con este tema, tanto la intuición como las pruebas reunidas en los estudios de casos parecen coincidir con el argumento propuesto en *Assessing Aid*²⁶.

Un segundo avance importante ha sido el reconocimiento de que, para que la asistencia para el desarrollo dé buenos resultados, se requiere una economía política adecuada en el país receptor. El fracaso de muchos programas de ajuste estructural de los años ochenta, por problemas de diseño o ejecución, puso de relieve la importancia de que los países consideraran las reformas como propias. La experiencia parecía demostrar que, para determinar el compromiso de un prestatario con las reformas, había que guiarse mucho más por sus acciones pasadas que por las condiciones impuestas a los préstamos, es decir, las promesas de futuras reformas. En consecuencia, el uso generalizado de la condicionalidad perdió adeptos entre los teóricos del desarrollo²⁷. Asimismo, nuevos estudios demostraron que la asistencia era fácilmente transferible: la ayuda extranjera para un sector solía terminar financiando inversiones en otro, porque el gobierno receptor podía retirar sus propios recursos del primer sector para destinarlos al segundo, en contra de la intención del donante²⁸. La asistencia para el desarrollo sólo podría contribuir positivamente al desarrollo si el programa de gasto público en su conjunto era coherente con los objetivos de desarrollo. Ya no bastaba con un único proyecto que estuviera bien diseñado y ejecutado.

Ambos avances tendrían el efecto de reorientar los recursos para el desarrollo, que dejarían de destinarse a los países con políticas, instituciones y gestión de gobierno poco satisfactorias, para concentrarse en aquellos cuyas condiciones fueran más propicias para el crecimiento. Si bien esta estrategia tenía una convincente justificación económica, planteó un difícil interrogante: ¿qué

podía hacer la comunidad del desarrollo para ayudar a los cientos de millones de personas que viven en los países que no reúnen las condiciones para recibir asistencia? Los estudios más recientes han comenzado a abordar esta cuestión y, si bien es demasiado pronto para saber si darán fruto, el mero hecho de incluir explícitamente esa pregunta entre los temas de investigación sobre el desarrollo representa un gran progreso.

Evolución de la práctica del desarrollo

La evolución de la teoría inspiró y asimiló los cambios registrados en la práctica del desarrollo. Los programas de ayuda de los años ochenta y principios de los años noventa estuvieron fuertemente condicionados por consideraciones estratégicas, dependieron en gran medida de las opiniones de los donantes sobre las reformas y se ejecutaron con numerosas condiciones. El fin del decenio de 1990 marcó un cambio radical en las prácticas relativas al desarrollo y un renacer de las iniciativas multilaterales de desarrollo.

Asignación más eficaz de la ayuda

Los trabajos recientes demuestran que, en los últimos años, la mayoría de los donantes ha incorporado en sus actividades las nuevas investigaciones sobre selectividad de la ayuda. Las tres cuartas partes de los organismos de ayuda estudiados tienen una relación positiva entre la distribución de la ayuda y un indicador de la racionalidad de las políticas y las instituciones, una vez controlados el PIB per cápita y la población²⁹. En general, los organismos que prestan más atención a las políticas son también los que más se dedican a combatir la pobreza, lo que indica que es posible destinar ayuda tanto a los países donde la pobreza es mayor como a aquéllos donde la gestión de gobierno es aceptable.

El progreso de la selectividad ha sido especialmente notable en la AIF, institución del Banco Mundial que es actualmente el donante más selectivo. En 1984-89 existía una relación remota entre los desembolsos de la AIF y la medición de la gestión de gobierno. Para 2002, la relación había aumentado de tal forma que un incremento de la desviación estándar en el indicador de políti-

El fin del decenio de 1990 marcó un cambio radical en las prácticas relativas al desarrollo y un renacer de las iniciativas multilaterales de desarrollo.

Una buena gestión de gobierno es el núcleo de una visión integral del desarrollo y una ayuda eficaz.

cas e instituciones —el índice “evaluación de las políticas e instituciones nacionales” (EPIN)— se traducía en un aumento de casi el 100% en las corrientes de ayuda con destino al país en cuestión³⁰. Varios donantes bilaterales —entre ellos Dinamarca, Irlanda, Noruega, Países Bajos, el Reino Unido y Suecia— se caracterizan también por un alto grado de selectividad frente a las políticas y la pobreza³¹.

Mejor prestación de la ayuda: menos condicionalidad, mayor protagonismo de los países y más armonización

Como se ha señalado antes, lo que importa es no sólo el destino de la ayuda, sino también la forma en que se presta. Los cambios en la asignación de la ayuda que se produjeron en los años noventa fueron acompañados de cambios en la forma en que esa asistencia se prestaba a los países, de acuerdo con la importancia que iba adquiriendo la economía política y la identificación de los países con los programas. El decenio de 1980 y los primeros años del decenio de 1990 se caracterizaron por el auge de los programas de ajuste estructural, que tuvieron por objeto mejorar las condiciones macroeconómicas de los países mediante amplias medidas de liberalización; normalmente, la aplicación de las políticas apropiadas se conseguía imponiendo condiciones a los préstamos. La atención especial concedida a la estabilidad macroeconómica y las drásticas intervenciones obedecieron al estado lamentable de muchas economías, que habían contraído enormes deudas, gracias a los petrodólares reciclados, y seguían gastando como lo habían hecho durante el auge de los productos básicos de los años setenta.

A comienzos de 1999, James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, anunció el lanzamiento del Marco Integral de Desarrollo (MID), encaminado a guiar las relaciones del Banco Mundial con los países receptores y con sus asociados en la tarea del desarrollo. El MID promueve cuatro principios, que tratan de subsanar defectos observados en la asistencia para el desarrollo. En primer lugar, las actividades de desarrollo deben basarse en una visión holística y a largo plazo de las necesidades de un país, no sólo macroeconómicas sino también sociales y estructurales. Segundo,

deben centrarse en los resultados más que en los insumos. Tercero, deben fundarse en estrategias que los países consideren como propias. Y, cuarto, todos los participantes en las actividades de desarrollo deben promover relaciones de colaboración en apoyo de dichas estrategias.

Estos principios tuvieron como corolario una importante innovación en la prestación de ayuda: el proceso de estrategia de lucha contra la pobreza, aprobado por los directorios del Banco Mundial y el FMI en 2001. El proceso se convirtió en el punto de partida para que los países de ingreso bajo pudieran acceder al alivio de la deuda y posteriormente a los servicios de financiamiento en condiciones concesionarias de las dos instituciones: la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP). En varios aspectos, representa un avance respecto de mecanismos anteriores de prestación de ayuda.

En primer lugar, ese proceso se basa más explícitamente en la identificación del país con las iniciativas que otros precedentes. El país receptor elabora su estrategia y la presenta en un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), mediante un proceso en el que participan representantes de los principales grupos de la sociedad.

En segundo término, el proceso constituye un nuevo y eficaz medio de coordinación y armonización entre los donantes, que reduce los costos derivados de la fragmentación de sus actividades. Se han conseguido progresos no sólo en la coordinación explícita entre el Banco Mundial y el FMI. Varios donantes bilaterales, como la Comisión Europea y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, han prestado pleno apoyo al proceso y han ajustado a él sus propias donaciones a los países de ingreso bajo.

Tercero, gracias al proceso de estrategia de lucha contra la pobreza, la asistencia ha dejado de centrarse en los proyectos para orientarse hacia al desarrollo, en un marco normativo coherente y explícito. En los países reconocidos por la seriedad de sus reformas, la asistencia se presta actualmente como ayuda presupuestaria, a través de los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza, más que para proyectos concretos. Para asegurar la rendi-

ción de cuentas, mediante el proceso de estrategia de lucha contra la pobreza se estipulan objetivos claros en materia de resultados y se vigilan los progresos obtenidos.

Cuarto, por su insistencia en la identificación del país con las estrategias y el apoyo al presupuesto, el proceso ha contribuido a la eliminación de la condicionalidad excesiva. Los programas para fines de ajuste de los años ochenta y principios de los noventa se distinguieron por un exceso de condiciones; en los primeros años del decenio de 1990 llegaron a imponerse a cada operación hasta 40 condiciones jurídicamente vinculantes.

Si bien la condicionalidad puede respaldar cambios normativos, no puede persuadir a quienes se muestran reacios a llevar adelante las reformas. Dado que la ayuda se estaba concentrando en aquellos países “dispuestos a reformar” que formularan su visión del desarrollo a través del proceso de estrategia de lucha contra la pobreza (los países pobres con instituciones y políticas relativamente satisfactorias), los donantes han procurado aliviar la condicionalidad y respaldar medidas que el país hubiera incluido en el DELP. Por ejemplo, en el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, del FMI, la condicionalidad, más moderada, se ha centrado en las áreas que el FMI domina y en las medidas con impacto directo y decisivo en los objetivos macroeconómicos del programa.

El viraje hacia un proceso dirigido por los propios países no es un tema menor. Existe una tensión intrínseca entre una enunciación voluntaria de prioridades que un país considere como propias (el DELP) y un dictamen obligatorio, impuesto desde el exterior, acerca de su calidad y viabilidad³². Teóricamente, ambas opciones pueden ser independientes: el gobierno es responsable de su estrategia y los donantes lo son de sus evaluaciones independientes y de la consiguiente distribución de la ayuda. Sin embargo, en la práctica, las diferentes relaciones de poder y la química local determinan el grado de influencia mutua. Aún es demasiado pronto para evaluar la evolución de esta forma de prestar asistencia. La ejecución de esta reforma está demorando bastante, tanto respecto de las actividades que corresponden a los donantes (armonización) como a los países receptores

(preparación de los DELP), pero los primeros resultados obtenidos son alentadores³³.

Importancia central de la gestión de gobierno y las instituciones

Los cambios antes descritos subrayan la vital importancia de una buena gestión de gobierno para una visión integral del desarrollo y una ayuda eficaz. La comunidad internacional comenzó a prestar atención especial a la gestión de gobierno y la corrupción hace relativamente poco tiempo. Desde 1996, cuando James D. Wolfensohn, en el discurso que pronunciara en las Reuniones Anuales, señaló la corrupción como uno de los principales obstáculos para el desarrollo, el Banco Mundial y la comunidad del desarrollo han tratado de reunir especialistas y conocimientos sobre el tema. Por ejemplo, se ha tomado más conciencia de que la rendición de cuentas, la participación y la transparencia en un marco democrático son importantes para el desarrollo, como medios y como fin. Asimismo, se entienden mejor las consecuencias de la corrupción y la mala gestión de gobierno en las condiciones para la inversión.

Ello ha llevado a la creación de un amplio espectro de mediciones que permiten comprender mejor qué componentes tienen importancia en las distintas circunstancias³⁴. Tales mediciones están orientando las decisiones prácticas de los donantes. Por ejemplo, el Banco Mundial asigna los fondos de la AIF basándose, en parte, en la calificación obtenida por los países en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales (EPIN), según las cuales el Banco mide la calidad del marco normativo e institucional de cada país receptor³⁵. Por “calidad” se entiende aquí el grado en que dicho marco fomenta el crecimiento sostenible, orientado a la reducción de la pobreza, y el uso eficaz de la asistencia para el desarrollo. Como ahora se cuenta con la calificación resultante de las EPIN, el volumen de asistencia para el desarrollo asignado a los países habilitados para recibir financiamiento de la AIF depende más de la calidad de la gestión de gobierno y las instituciones que de las promesas de reformas normativas formuladas por los gobiernos receptores³⁶.

Sin embargo, debido a la concentración de la asistencia en países cuyas instituciones y gestión de

Se ha tomado más conciencia de que la rendición de cuentas, la representación y la transparencia en un marco democrático son importantes para el desarrollo, como medios y como fin.

gobierno son acertadas, resulta evidente la necesidad de hallar la forma de ayudar a la gente pobre de los “países de desempeño deficiente”, es decir, aquéllos donde la gestión económica deja mucho que desear, la corrupción es un mal endémico y los gobiernos no prestan los servicios básicos a la población. Los programas financiados mediante ayuda en esos países —conocidos como países de ingreso bajo en dificultades y caracterizados por recibir en las EPIN puntajes iguales o inferiores a 3,0— no han dado buenos resultados. Al aplicar selectividad a la asignación de ayuda, el Banco fue retirándose de algunos países y posteriormente no respondió cuando se presentó la oportunidad de hacerlo. En 2002, consciente de la complejidad de la situación, ideó un nuevo sistema. Si bien esos países reciben mucho menos apoyo financiero del Banco, éste continúa trabajando con otros donantes para estimular la demanda interna y la capacidad de cambio, respaldar reformas sencillas y estudiar mecanismos novedosos de prestación de servicios sociales.

Aun cuando este sistema es más prometedor, sería excesivamente optimista esperar cambios radicales. De los países clasificados como de ingreso bajo en dificultades a principios de los años noventa, muy pocos, además de Mozambique y Uganda, han logrado reducciones importantes de la pobreza. Incluso así, un desarrollo más rápido siquiera en un puñado de países beneficiaría a millones de personas. Los compromisos contraídos en el marco de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) —las reformas de la gestión de gobierno deben llevarse a cabo como una suerte de contra-prestación— son, indudablemente, atinados, pero el proceso es lento y a largo plazo. Siempre ha sido así, también en los países que hoy son ricos³⁷. Sin embargo, éstos comienzan a quejarse de que la NEPAD no está dando los resultados apetecidos. En parte, esa actitud indica falta de realismo.

Programa internacional

El inicio del milenio se ha caracterizado por un oportuno resurgir de iniciativas multilaterales de desarrollo, coincidente con el nacimiento de movimientos contrarios a la globalización, muy activos en los países ricos, que abogan por la causa de los países en desarrollo.

Los años noventa comenzaron con la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien (Tailandia). Los representantes de 155 países se comprometieron a conseguir la educación primaria universal para 2000. Su intención era que los niños, los jóvenes y los adultos pudieran “beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje”³⁸. La evaluación presentada en abril de 2000 en la Conferencia de Dakar sobre Educación para Todos mostró resultados dispares. El número de niños que asistía a la escuela había aumentado (pasando de 599 millones en 1990 a 681 millones en 1998) y en muchos países por primera vez la matriculación en la escuela primaria era casi total, pero alrededor de 113 millones de niños no asistían a la escuela. La discriminación contra las niñas estaba muy difundida. Además, casi 1.000 millones de adultos —mujeres, en su mayoría— eran analfabetos. A muchos países en desarrollo se les echó en cara su inacción, mientras que la comunidad de donantes recibió críticas por la disminución de la ayuda comprometida.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, más conocida como la Cumbre para la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1992, dirigentes de todo el mundo suscribieron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En ella se comprometieron a limitar las emisiones de gases de efecto invernadero —procedentes de los automóviles y de origen industrial—, los cuales, según la opinión general, son responsables del cambio climático. El acuerdo se basaba en esfuerzos voluntarios por reducir las emisiones, no era jurídicamente vinculante y no incluía medidas para obligar a su ejecución, pero establecía un marco para limitar las emisiones. La Cumbre para la Tierra tuvo como complemento una conferencia sobre el calentamiento atmosférico celebrada en Kyoto (Japón) en 1997, que culminó en la redacción del “Protocolo de Kyoto”, donde se exigía a todos los países industriales que, en 10 años, redujeran sus emisiones a niveles inferiores a los de 1990. Todos los países industriales más importantes ratificaron el Protocolo, incluso la Unión Europea y Japón. Los

Estados Unidos firmaron el tratado, pero recientemente se retiraron. Diez años después de Río, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), en agosto de 2002, abordó los mismos temas que despiertan preocupación en todo el mundo, pero con una perspectiva más amplia: cómo alcanzar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente (se trataron cuestiones vinculadas con el cambio climático, la energía, el agua potable, la salud, el desarrollo y el saneamiento).

En cuanto al comercio internacional, la Ronda Uruguay, concluida en 1994, fue un intento fallido por impulsar el desarrollo a través del comercio. El trato consistía en que el Norte reduciría sus barreras a la importación, particularmente para los productos textiles y agropecuarios, y el Sur adoptaría nuevas reglamentaciones nacionales en campos tales como los servicios y la propiedad intelectual. Si bien los países en desarrollo se beneficiaron de la reducción de las barreras mencionadas, las nuevas reglamentaciones nacionales resultaron ser muy onerosas: la instrumentación de las medidas era costosa (especialmente en países con capacidad limitada) y las disposiciones relativas a los derechos de propiedad intelectual provocaron el alza del precio de los productos patentados³⁹. La ronda, que debía comenzar en 2000, tampoco llegó a buen puerto, a pesar de las intenciones enunciadas por varias partes. En 1999, los ministros de comercio de los 135 países miembros de la OMC suspendieron la Conferencia Ministerial de Seattle, en medio de las ruidosas protestas de los movimientos contrarios a la globalización, sin haber logrado acordar un programa para la siguiente ronda de negociaciones. Durante unos dos años, las protestas se sucedieron en todos los encuentros políticos de los dirigentes internacionales, como las reuniones del Grupo de los Siete y las Reuniones Anuales y de primavera del FMI y el Banco Mundial. El apasionado debate sobre los beneficios de la globalización pasó a primer plano en los periódicos, la Web y los círculos políticos, económicos y académicos. Es probable que tuviera el saludable efecto de aumentar, en los países desarrollados, la conciencia de las penurias de los pobres y la falta de acción de los países ricos.

La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en el año 2000, marcó un hito con un nuevo acuerdo, entre países ricos y pobres, acerca de las medidas que se podían adoptar en beneficio de los pobres del mundo. En la Declaración del Milenio, aprobada por los líderes mundiales, la comunidad internacional se comprometió firmemente a promover el desarrollo y combatir la pobreza. En la declaración se reunieron diversas promesas incumplidas, formuladas en los años noventa en diversas conferencias internacionales sobre temas concretos. Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) incluyen metas específicas para 2015, orientadas a reducir la pobreza medida en función del ingreso y mejorar la salud, la educación, la condición de las mujeres y las niñas, el medio ambiente y la cooperación en aras del desarrollo internacional.

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, organizada por las Naciones Unidas en Monterrey (México) en marzo de 2002, dirigentes de todo el mundo reafirmaron su compromiso con los objetivos de desarrollo del milenio y aprobaron un plan de acción para alcanzarlos. Los países en desarrollo se comprometieron a mejorar la gestión de gobierno, las instituciones y las políticas, mientras que los países desarrollados prometieron aumentar la ayuda, abrir sus mercados al comercio y contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo.

También se registraron progresos en otras esferas. Ante la preocupación por la carga creciente de la deuda surgió el movimiento Jubileo del año 2000, que aboga por la condonación de la deuda, y se amplió la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), que tiene por finalidad aliviar a los países más pobres del mundo de la onerosa carga de la deuda, con la condición de que tengan una sólida trayectoria de reformas normativas orientadas al crecimiento en beneficio de los pobres y se comprometan a mantener el gasto social. Los PPME comparten determinadas características. Estuvieron fuertemente endeudados durante todo el decenio pasado o su mayor parte. Son pobres; al menos la mitad de su población vive con menos

La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas marcó un hito con un nuevo acuerdo, entre países ricos y pobres, acerca de las medidas que se podían adoptar en beneficio de los pobres del mundo.

Se presta más asistencia a aquellos países pobres que han demostrado ser capaces de mejorar sus políticas y su gestión de gobierno.

de US\$1 al día. Asimismo, dependen en gran medida de la asistencia para el desarrollo y recibieron un promedio del 10% del PIB en ayuda en los años noventa.

Para este grupo, la iniciativa constituye un importante paso hacia la reducción de la pobreza y el crecimiento. Hasta el momento, 13 países han alcanzado el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME y se han beneficiado del alivio incondicional del servicio de la deuda por un total de US\$26.000 millones. Según lo previsto, para los 27 países que han alcanzado el punto de decisión, el servicio de la deuda nominal se reducirá con el tiempo en US\$53.000 millones; en estos momentos se está estudiando la forma de pasar del alivio a la sostenibilidad de la deuda.

Por último, el programa de comercio internacional se desbloqueó con el inicio de la Ronda de Doha para el desarrollo. En 2001, en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, que tuvo lugar en Doha, los líderes políticos de un gran número de países acordaron poner en marcha una nueva serie de negociaciones comerciales (con el auspicio de la OMC). Por primera vez, dieron prioridad a los intereses de los países en desarrollo. Como se examina en la segunda parte la Ronda de Doha alcanzó un punto culminante en las reuniones del Consejo General de la OMC celebradas en julio de 2004.

Resumen

Los 10 últimos años han sido testigos de un cambio extraordinario en la teoría y la práctica del desarrollo. Ahora entendemos mejor el concepto de pobreza y la dinámica de la reducción de la pobreza. Nuestra actitud es más pragmática; no está basada en dogmas sino en realidades nacionales. Este cambio en las ideas sobre el desarrollo ha modificado los mecanismos de ayuda del Banco Mundial, el FMI y la comunidad de donantes en su conjunto. Se presta más asistencia a los países pobres que han demostrado ser capaces de mejorar sus políticas y su gestión de gobierno, y esa asistencia se basa en la visión del desarrollo del propio país. La comunidad de donantes aún se está esforzando por armonizar sus procesos e instrumentos, pero incluso en este tema se han realizado importantes progresos. Sólo hemos comenzado a ver los beneficios.

En la segunda parte se analiza la forma en que han ido variando los resultados de las actividades de desarrollo en el último decenio y cómo están cumpliendo los países desarrollados y en desarrollo los compromisos contraídos desde la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en el año 2000. Se llega a la conclusión de que se han logrado avances alentadores, aunque dispares, tanto para el desarrollo como para la asociación entre el Norte y el Sur.

¿Dónde nos encontramos ahora? Los avances del desarrollo durante el último decenio

En esta segunda parte se evalúan los hechos sobre el terreno. Los cambios registrados en la teoría y práctica del desarrollo parecen positivos, pero ¿cómo han cambiado los resultados en términos de desarrollo? ¿Estamos avanzando más rápido hacia los objetivos de desarrollo? Y en cuanto a los gobiernos de los países en desarrollo y desarrollados, ¿están cumpliendo los compromisos recientes de continuar avanzando de manera sostenible, como parte de su renovada asociación en favor del desarrollo?

Gracias a la mejor gestión de la macroeconomía y la inversión en las personas, los países en desarrollo han logrado aumentar el ingreso per cápita respecto de los bajos niveles de los primeros años ochenta⁴⁰. El porcentaje —y hasta el número absoluto— de personas que viven en situación de extrema pobreza de ingreso continuó disminuyendo durante los años noventa. Además, se han logrado avances en muchos indicadores sociales, como el nivel de esperanza de vida y de alfabetización. Sin embargo, la información sobre la desigualdad en el plano mundial muestra resultados dispares: se observa una recuperación en un gran porcentaje de habitantes del mundo en desarrollo, mientras que muchos países en desarrollo y sus pueblos están quedando rezagados. También queda un largo camino por recorrer para alcanzar las metas de la asociación en favor del desarrollo.

El progreso alcanzado en el decenio de 1990 no puede atribuirse fundamentalmente a los cambios recientes en la teoría y práctica del desarrollo, pues fue la experiencia recogida sobre el terreno la que permitió conseguir esos cambios. Es posible que en muchas de las esferas descritas en la primera parte, dicha teoría y práctica estén comenzando a generar mejores resultados. Para lograr grandes progresos, habrá que esperar algún tiempo.

Reducción de la pobreza: avance mundial, pero no de todas las regiones

En esta sección se analizan los indicadores del progreso alcanzado en materia de desarrollo en

el mundo en general, como el crecimiento de los ingresos, la pobreza, la desigualdad, y la salud y educación. A continuación de este análisis, se incluye una breve descripción de los éxitos y fracasos del desarrollo en el plano nacional.

Aceleración del crecimiento, pero no en todas partes

El primer indicador del progreso económico es, indudablemente, el crecimiento económico. Aunque el desarrollo supone mucho más que el crecimiento de los ingresos y abarca la lucha contra la pobreza en diversos frentes —como se señala en la primera parte— la reducción de la pobreza a largo plazo debe asentarse sobre los cimientos del crecimiento sostenible.

Pese a la reciente recesión, pueden observarse señales de que las mejores políticas económicas y la mayor inversión en capital humano están dando fruto. En el mundo en desarrollo, el PIB per cápita aumentó el 30% entre 1981 y 2001. Todos los años a partir de 1993, y salvo en los años de crisis (1998 y 1999), el crecimiento medio del PIB en los países en desarrollo (pero no así el crecimiento per cápita) ha superado el de los países desarrollados. También hay indicios de que, durante las grandes fluctuaciones causadas por varias crisis de gran magnitud, la tasa tendencial de crecimiento del PIB en los países en desarrollo ha aumentado desde principios del decenio de 1980⁴¹. Junto con un crecimiento más lento de la población, la tasa subyacente de aumento del PIB per cápita de los países en desarrollo ha aumentado considerablemente desde 1981 (Gráfico 1). El panorama sería mucho menos alentador si el gráfico comenzara en los años sesenta —cuando el crecimiento de los países en desarrollo era muy rápido— y continuara durante el decenio de 1970, cuando se produjo una marcada disminución de las tasas de crecimiento a raíz del brusco aumento en los precios del petróleo que desencadenó recesiones en el plano mundial y crisis de la deuda en los países en desarrollo. De todos modos, la recuperación a

parte 2

De todos modos, la recuperación a partir del punto bajo de fines de los años setenta y principios de los ochenta es inequívoca.

partir del punto bajo de fines de los años setenta y principios de los ochenta es inequívoca, al menos en los promedios mundiales.

Estos datos mundiales positivos encubren grandes y preocupantes disparidades regionales. La aceleración está impulsada principalmente por el peso cada vez mayor de China e India, que crecen a un ritmo rápido, en los cálculos del PIB del mundo en desarrollo. Sin embargo, si no se tienen en cuenta esos países, la aceleración es menos pronunciada, y se observa que la tasa

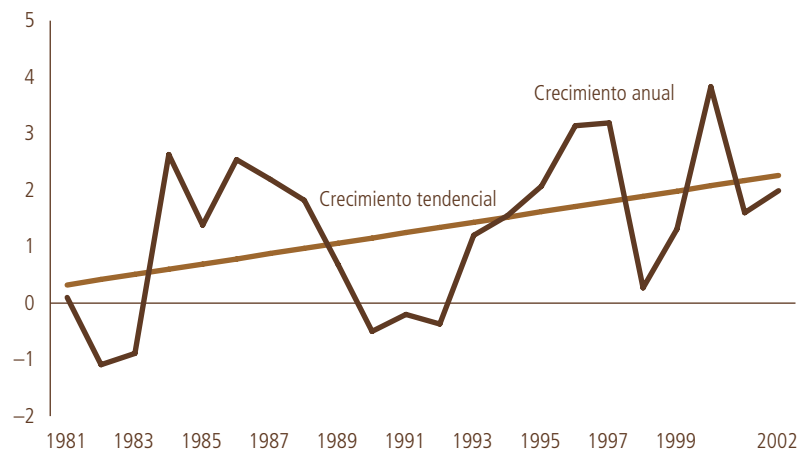
de crecimiento no comenzó a aumentar hasta el último decenio, recuperándose de los bajos niveles imperantes a principios de los años noventa⁴².

La historia reciente del crecimiento muestra aspectos muy diferentes:

- En promedio, los ingresos per cápita en la región de Asia oriental y el Pacífico, sin incluir a China, crecieron decididamente en el decenio de 1990, como lo habían hecho en los años ochenta. Este firme crecimiento regional se debió no sólo al progreso de los “nuevos países industrializados” de Asia oriental que se habían consolidado en los decenios de 1970 y 1980, sino también al rápido crecimiento de otros países, fundamentalmente Viet Nam. En los años noventa, los ingresos también crecieron rápidamente en Asia meridional, con exclusión de la India, aunque con menos empuje que en Asia oriental.
- En África al sur del Sahara no se registró un aumento del ingreso neto per cápita durante el decenio de 1990, pese al rápido crecimiento de unos pocos países. Los países de crecimiento más rápido fueron Botswana y Mauricio, que históricamente habían crecido rápidamente, y también Mozambique (con un crecimiento anual de casi el 8% en los años noventa) y Uganda (casi el 7%). Hacia fines del decenio, aparecieron indicios de un amplio (aunque aún modesto) repunte en el crecimiento, y los ingresos medios aumentaron durante los últimos años. Gracias a esta recuperación, África presenta hoy una aceleración tendencial en el crecimiento durante el período 1981–02, que es significativa desde el punto de vista estadístico y mayor que para el conjunto del mundo en desarrollo, aunque a partir de una base muy baja (Gráfico 2). No obstante, la enorme variación interanual de las tasas de crecimiento es una señal de alerta sobre el peligro de asignar demasiada importancia a lo que podría ser solamente una coyuntura cíclica favorable.
- En el decenio de 1990, durante la transición del socialismo estatal a la economía de mercado, el ingreso medio disminuyó marcada-

Gráfico 1: El crecimiento en el PIB per cápita del mundo en desarrollo se ha acelerado

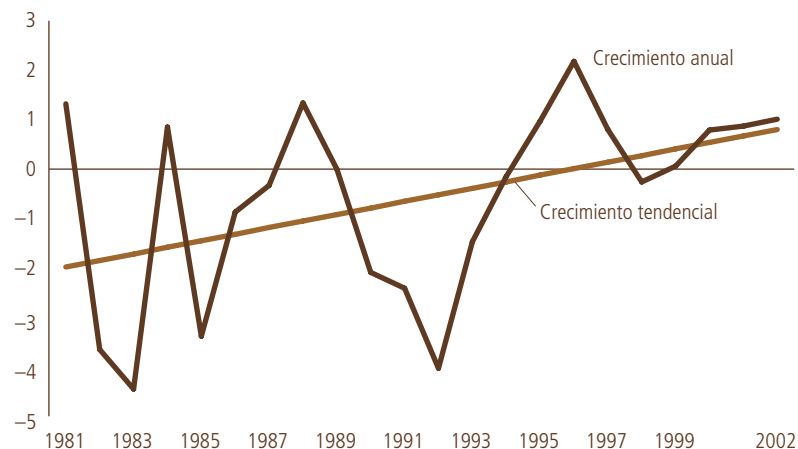
Crecimiento en el PIB per cápita (porcentaje)



Fuente: Cálculos realizados por los autores a partir del sistema de gestión y análisis de datos estadísticos (Statistical Information Management and Analysis), que modifica el informe del personal del Banco Mundial (2004c).

Gráfico 2: El crecimiento en África al sur del Sahara se está acelerando pero es muy inestable

Crecimiento en el PIB per cápita (porcentaje)



Fuente: Cálculos realizados por los autores a partir del sistema de gestión y análisis de datos estadísticos (Statistical Information Management and Analysis), que modifica el informe del personal del Banco Mundial (2004c).

mente en la región de Europa y Asia central. Mientras que Polonia se recuperó lo suficiente para registrar un crecimiento medio del 4,5% durante el decenio, la mayoría de los otros países —especialmente los países de la antigua Unión Soviética— sufrieron recesiones más persistentes a raíz de la transición. De todos modos, la región alcanzó un firme crecimiento positivo de alrededor del 4% en el período 2001–03, y se prevé que continuará creciendo.

- En los años noventa, los ingresos per cápita aumentaron en América Latina y el Caribe y también en Oriente Medio y Norte de África, pero a un ritmo mucho más lento que en Asia oriental y meridional. Además, en el período de 2001–03, la región de América Latina y el Caribe registró una leve caída en los ingresos, a raíz de la crisis financiera de Argentina⁴³.

Así pues, aun cuando el crecimiento aumentó en el plano mundial, muchos países quedaron rezagados, en particular los que comenzaron siendo pobres.

Los países más pobres fueron los que menos crecieron durante los últimos 20 años; a medida que aumentan los ingresos per cápita, sube también el ritmo de crecimiento (Gráfico 3). En el caso de la mayoría de los países incluidos en los primeros tres deciles, la tendencia es particularmente descorazonadora: no sólo no lograron reducir la diferencia que los separa de los países ricos, sino que el promedio de sus ingresos per cápita disminuyó⁴⁴. Económicamente hablando, se observa un rápido proceso de divergencia en los ingresos mundiales, tanto en términos relativos como absolutos. En 1980, los países situados en el decil superior tuvieron, en promedio, 16 veces más ingresos per cápita que los países situados en los últimos tres deciles, con una diferencia absoluta en los ingresos de US\$19.000 (a precios de 2002, con las debidas correcciones en función de la paridad del poder adquisitivo). En 2002, sus ingresos fueron 22,5 veces superiores, con una diferencia de US\$26.500.

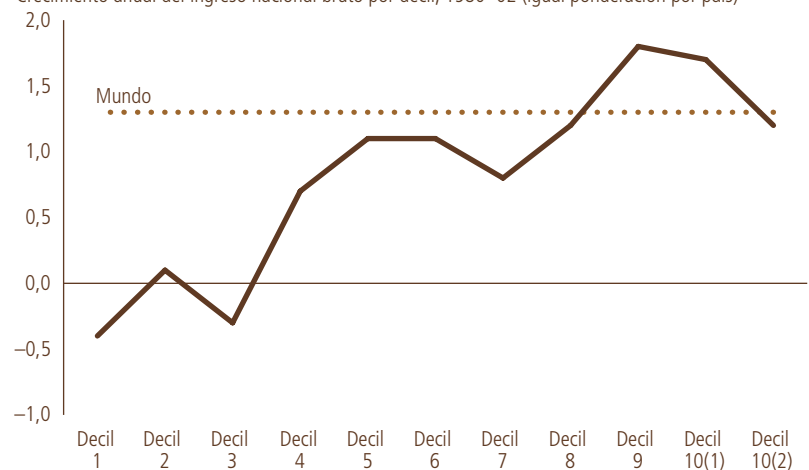
El panorama es más alentador si se tiene en cuenta a la persona media, en lugar de al país medio (Gráfico 4). En particular, se registró un

claro aumento en el porcentaje del ingreso correspondiente al 70% de la población mundial situada en el nivel más bajo⁴⁵.

A pesar de estos avances, la desigualdad de los ingresos en el plano mundial es aún muy pronunciada. De acuerdo con las estimaciones ponderadas en función de la población, el 40% más pobre de los distintos países recibe poco más del 10% del ingreso nacional bruto del mundo,

Gráfico 3: Los países pobres crecen más lentamente

Crecimiento anual del ingreso nacional bruto por decil, 1980–02 (igual ponderación por país)

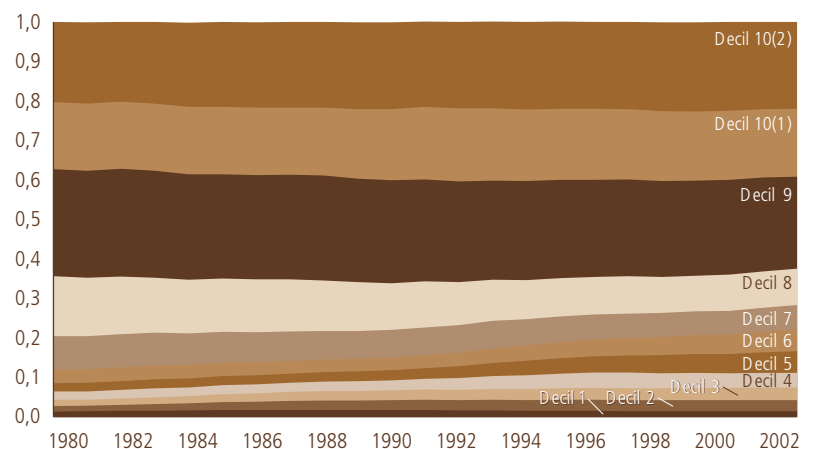


Nota: En el gráfico se agrupan los países por decil, desde los más pobres (decil 1) hasta los más ricos (decil 10). Los deciles están definidos a partir de 1980, y el decil 10 está dividido en dos ventiles. Habida cuenta de que la muestra contenía 135 países, cada decil representa entre 13 y 14 países.

Fuente: Bourguignon, Levin y Rosenblatt (2004)

Gráfico 4: La participación media de los países más pobres en el ingreso mundial registró un aumento

Participación porcentual para deciles de países ponderados en función de la población



Nota: En el Gráfico se agrupan los países por decil, desde los más pobres (decil 1) hasta los más ricos (decil 10). Los deciles están definidos a partir de 1980, y el decil 10 está dividido en dos ventiles. Habida cuenta de que la muestra contenía 135 países, cada decil representa entre 13 y 14 países.

Fuente: Bourguignon, Levin y Rosenblatt (2004)

Los efectos directos en la salud y la educación han mejorado incluso en los países donde los ingresos no crecían vigorosamente.

mientras que el 20% más rico acapara más del 60%. Si se realiza una comparación entre las personas situadas en los dos extremos de la distribución, la relación entre el ingreso per cápita del 5% situado en el nivel superior con el ingreso per cápita del decil inferior es de 32 a 1.

Reducción de la pobreza de ingreso

El principal indicador de los avances realizados en materia de desarrollo es el porcentaje y el número de personas que subsisten en la extrema pobreza. Como no todos los países fijan el mismo umbral de pobreza nacional, para fines comparativos se suele definir la pobreza como el hecho de subsistir con un consumo inferior a US\$1 al día. Con arreglo a este indicador, y en consonancia con las conclusiones anteriores, en los últimos años se ha registrado un enorme progreso en el plano mundial. Entre 1981 y 2001, el porcentaje de personas que viven en la extrema pobreza en los países en desarrollo

se redujo casi a la mitad: del 39,5 % al 21,3% de la población mundial (Cuadro 1). Por primera vez en la historia, se registró una disminución en el número absoluto de personas que subsisten con menos de US\$1 al día en todos los países en desarrollo: de 1.500 millones en 1981 a 1.100 millones en 2001. La mayor parte de los avances se produjeron en el decenio de 1980, pero la pobreza extrema siguió disminuyendo en los años noventa. El número de personas en esa situación se redujo unos 100 millones, pasando de 1.200 millones a 1.100 millones de personas, mientras que la tasa de pobreza mundial cayó del 28% al 21%⁴⁶.

Gran parte de los avances en el frente mundial se lograron en Asia. En la región de Asia oriental y el Pacífico, el número absoluto de personas liberadas de la extrema pobreza desde 1981 se aproximó a los 500 millones, la mayoría en China, donde el PIB per cápita se ha quintuplicado desde ese mismo año, y el número de personas en situación

Cuadro 1: Personas que subsisten con menos de US\$1 al día (en millones)

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
África al sur del Sahara	164	198	219	227	241	269	292	314
América Latina y el Caribe	36	46	45	49	52	52	54	50
Asia meridional	475	460	473	462	476	441	453	428
Asia oriental y el Pacífico	767	558	424	472	416	287	282	284
China	606	421	308	377	336	212	224	212
Europa y Asia central	1	1	2	2	17	20	30	18
Oriente Medio y Norte de África	9	8	7	6	4	5	8	7
Total	1.451	1.272	1.169	1.219	1.206	1.075	1.117	1.101
Sin incluir a China	845	850	861	841	870	863	894	888

Fuente: Chen y Ravallion (2004)

Cuadro 2: Proporción de personas que subsisten con menos de US\$1 al día (porcentaje)

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
África al sur del Sahara	41,6	46,3	46,8	44,6	43,7	45,3	45,4	46,5
América Latina y el Caribe	9,7	11,8	10,9	11,3	11,3	10,7	10,5	9,5
Asia meridional	51,5	46,8	45,0	41,3	40,1	35,1	34,0	31,1
Asia oriental y el Pacífico	55,6	38,6	27,9	29,6	25,0	16,6	15,7	15,6
China	61,0	40,6	28,3	33,0	28,4	17,4	17,8	16,6
Europa y Asia central	0,3	0,3	0,4	0,5	3,7	4,2	6,2	3,7
Oriente Medio y Norte de África	5,1	3,8	3,2	2,3	1,6	2,0	2,6	2,4
Total	39,5	32,7	28,4	27,9	26,2	22,3	22,2	21,3
Sin incluir a China	31,5	29,8	28,4	26,1	25,5	24,0	23,7	22,8

Fuente: Chen y Ravallion (2004)

de pobreza extrema bajó de más de 600 millones a poco más de 200 millones. Alrededor de la mitad de este progreso se alcanzó en la primera mitad del decenio de 1980, cuando China dio los primeros pasos para liberalizar su economía rural. A medida que China crecía rápidamente en los años noventa, la pobreza siguió disminuyendo, aunque de manera más lenta. Asia meridional también creció rápidamente; la tasa de pobreza se redujo del 41% en 1990 al 31% en 2001 (aunque el número de personas que subsisten en la pobreza disminuyó más lentamente debido al rápido aumento de la población).

Por el contrario, la pobreza aumentó en África al sur del Sahara y en Europa y Asia central. A partir de 1981, una contracción del 15% en el PIB per cápita de África al sur del Sahara llevó a que el número de personas que viven en la extrema pobreza prácticamente se duplicara, pues la tasa de pobreza aumentó del 42% al 47%. En Europa oriental y Asia central, el elevado desempleo y el descenso de la producción de muchas de las antiguas economías de planificación centralizada también hicieron que las tasas de extrema pobreza subieran de casi cero en 1981 al 6% en 1999 (y del 2% al 24% en el grupo de la población que subsiste con US\$2 al día). Es probable que gran parte del aumento se debiera a la transición, y recientemente la pobreza ha disminuido. En América Latina y el Caribe las tasas de pobreza aumentaron en el “decenio perdido” de 1980, pero disminuyeron en los años noventa y a fines del decenio estaban casi en los mismos niveles de 1981. En Oriente Medio y Norte de África, a partir de 1981 las tasas de pobreza extrema se redujeron a casi la mitad de su nivel anterior; la mayor parte del progreso se alcanzó en el decenio de 1980 y en los años noventa hubo un considerable aumento de las personas que viven en la pobreza.

Progreso de los indicadores sociales

En la primera parte se ha resaltado el carácter multidimensional de la pobreza: el desarrollo no supone únicamente ingresos más altos para las personas pobres sino también mejores indicadores sociales y mayores capacidades individuales. El alza de los ingresos suele mejorar los efectos

directos en la salud y la educación; sin embargo, estos efectos directos han mejorado incluso en los países donde los ingresos no crecían vigorosamente.

Los progresos en materia de salud han sido extraordinarios. Gracias al aumento de los conocimientos y los avances de la tecnología, los países en desarrollo de todos los niveles de ingreso tienen hoy tasas de mortalidad infantil (niños menores de cinco años) muy inferiores a las de países con ingresos similares hace 25 ó 50 años⁴⁷. En parte como resultado de estas mejoras, durante los dos últimos decenios se produjo un considerable aumento de la esperanza de vida en el mundo en desarrollo: 60,0 años en 1980; 63,1 años en 1990; 64,6 años en 2002. Con todo, el ritmo del avance fue mucho más lento que entre 1960 y 1980, cuando se registró un aumento extraordinario de casi 15 años en la esperanza de vida al nacer.

También se han producido grandes avances en la enseñanza. En los 73 países en desarrollo para los cuales se dispone de datos completos, el número medio de años de instrucción completados (entre los adultos mayores de 15 años) subió de 3,6 en 1980 a 4,4 en 1990 y 5,1 en 2000. Además, el número de adultos sin ningún tipo de instrucción disminuyó de la mitad a poco más de un tercio de la población del mundo en desarrollo⁴⁸.

Casi todos los otros índices de salud y educación registraron mejoras (Cuadros 3 y 4)⁴⁹. Éstas fueron más lentas después de 1980 que durante el decenio de 1970, pero continuaron, en su mayoría, durante los años noventa en varias regiones e indicadores.

África al sur del Sahara está rezagada en todos esos indicadores, resultado poco sorprendente si se tiene en cuenta que la región es muy pobre, padece estancamiento económico y ha sufrido crisis sanitarias durante los últimos 30 años. Sin embargo, todos los indicadores comprendidos en el cuadro, incluidos los correspondientes a África, señalan que se han logrado avances desde 1970 y, en la mayoría de los casos, también desde 1990. La excepción más palmaria (y terrible) a esta tendencia es la esperanza de vida. A causa del VIH/SIDA, la esperanza de vida media en la región dejó de aumentar a fines del decenio de 1980, y para el año 2002 había bajado de 50 a 46 años.

El número de adultos sin ningún tipo de instrucción disminuyó de la mitad a poco más de un tercio de la población del mundo en desarrollo.

En gran parte de África meridional, la tragedia es mucho mayor: en Botswana, la esperanza de vida se redujo de 61 años a 38 años; en Sudáfrica, de 63 a 46; en Zimbabwe, de 57 a 39, trágicos retrocesos inimaginables después de varios decenios de progreso.

Éxitos y fracasos en la esfera del desarrollo

Los progresos recientes de China e India en la esfera del desarrollo inciden favorablemente en la estimación ponderada en función de la población de los avances mundiales, pero las mejoras no se circunscriben a estos dos países⁵⁰.

- En 1992, *Mozambique* salió de una prolongada y debilitante guerra civil, que convirtió al país en uno de los más pobres del mundo. Con ayuda internacional, se ejecutaron reformas normativas que permitieron reducir la inflación e impulsaron las inversiones y las exportaciones. Tras crecer sólo el 0,1%

en promedio durante el decenio anterior, el PIB aumentó a razón del 8,4% anual desde 1993 hasta 2001, y la matrícula escolar subió rápidamente.

- A mediados del decenio de 1980, el nuevo gobierno de *Uganda* heredó un país devastado tras largos años de conflicto y mala gestión económica. Gracias a las reformas introducidas desde entonces, ha aumentado la inversión privada, se ha detenido la fuga de capitales y el comercio exterior ha crecido. En consecuencia, se logró un pronunciado cambio de tendencia en la pobreza de ingreso, que cayó del 56% en el período 1992–93 al 35% en 2000. También se han realizado grandes avances en materia de educación primaria gracias a una política de educación primaria universal que permitió a varios millones de niños asistir por primera vez a la escuela (los aumentos

Cuadro 3: Algunos indicadores sobre la educación

Región	Matrícula bruta en la escuela primaria (porcentaje)				Tasa de analfabetismo, mujeres adultas (porcentaje de mujeres de más de 15 años)			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
África al sur del Sahara	51	80	74	79	82	72	60	48
América Latina y el Caribe	107	105	106	132	30	23	17	12
Asia meridional	71	77	90	98	82	75	66	58
Asia oriental y el Pacífico	89	111	121	106	57	42	29	21
Europa y Asia central	..	99	98	95	8	7	5	4
Oriente Medio y Norte de África	70	87	96	95	83	73	60	49

Nota: La tasa bruta de matrícula es la relación entre la matrícula total, independientemente de la edad, y la población del grupo de la edad correspondiente al nivel de instrucción. Es frecuente encontrar en la matrícula a personas cuya edad es mayor o menor a la del grupo correspondiente. Dado que las tasas de repetición son muy elevadas en algunos países en desarrollo, en cada grado suele haber un considerable número de niños de edad superior a la del grupo. En consecuencia, la matrícula es un indicador de la capacidad del sistema educativo, pero una tasa alta no supone, necesariamente, que el sistema educativo sea satisfactorio.

Cuadro 4: Algunos indicadores sobre la salud

Región	Tasa de fecundidad (nacimientos por mujer)				Tasas de mortalidad de niños menores de cinco años (por 1.000 nacidos vivos)			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
África al sur del Sahara	6,62	6,63	6,07	5,20	223	194	180	174
América Latina y el Caribe	5,25	4,09	3,14	2,56	123	84	54	36
Asia meridional	5,98	5,26	4,06	3,29	206	176	128	100
Asia oriental y el Pacífico	5,72	3,06	2,44	2,12	125	77	58	44
Europa central y oriental/ Comunidad de Estados Independientes y Estados Bálticos	2,65	2,47	2,26	1,57	76	58	44	38
Oriente Medio y Norte de África	6,74	6,17	4,75	3,41	196	132	81	62

Fuente: Stern, Dethier y Rogers (de próxima publicación)

representan también una mejora con respecto a los niveles del período anterior al conflicto).

- También *Viet Nam* adoptó firmes medidas para reformar la economía y reducir la pobreza a finales del decenio de 1980, en que las lamentables políticas económicas habían provocado la hiperinflación, la caída de la actividad económica y el éxodo masivo de emigrantes por razones económicas. Las reformas incluyeron medidas de estabilización, inversiones en infraestructura, reforma de los derechos de propiedad y la ampliación del sistema educativo. Los resultados fueron extraordinarios: Viet Nam redujo la tasa de pobreza de ingreso del 58% al 37% en sólo seis años (1993–99).
- Algunos países han logrado mejorar los aspectos de la pobreza no vinculados al ingreso pese al crecimiento lento y la escasa reducción de la pobreza de ingreso. *Bangladesh*, uno de los países más pobres y más densamente poblados del mundo, no ha podido crecer a un ritmo rápido desde su independencia en 1971, aunque se ha observado una clara aceleración del crecimiento durante los últimos 10 años. Tampoco logró una reducción significativa en las tasas de pobreza de ingreso durante 1984–2000, el período para el cual se dispone de datos. Aun así, ha logrado mejorar marcadamente la salud y la educación de su población. Durante los primeros 30 años de independencia, la mortalidad infantil cayó de alrededor de 140 a 71 por 1.000 nacidos vivos. Fue el único de los 20 países más pobres del mundo que logró mantener las disminuciones en las tasas de natalidad entre 1980 y 2000. Además, al poner en marcha medidas orientadas a reducir el costo de la escolaridad para las niñas, la matriculación femenina subió del 34% del total en la escuela secundaria en 1990 al 48% en 1997.

En un gran número de países los resultados han sido mucho peores. Los indicadores sociales de los países de ingreso bajo en dificultades, tanto individualmente como en conjunto, son asom-

brosamente deficientes⁵¹. En consecuencia, han avanzado poco o nada en la consecución de los ODM. Este retraso obedece principalmente a razones internas, pero muchas veces las medidas adoptadas en el plano internacional tampoco han sido de ayuda desde el punto de vista del desarrollo, y en ocasiones han agravado los problemas.

Los casos más trágicos son los países en conflicto. En el plano mundial, la incidencia de la guerra civil ha aumentado considerablemente durante los últimos 40 años, concentrándose en los países más pobres, que tienen el triple de guerras civiles que los países de ingreso mediano⁵². Muchos de ellos parecen haber caído en una trampa en la que el deterioro económico y la dependencia de los recursos naturales alimentan el conflicto, que a su vez frena el crecimiento y el desarrollo, cerrando al país toda salida posible.

Otros países han adoptado medidas importantes para mejorar la gestión económica e invertir en la población, pero aún no han recogido los frutos. Entre ellos se encuentran líderes regionales como Brasil y Sudáfrica, que en el decenio de 1990 lograron mantener un marco de estabilidad macroeconómica y aumentar la apertura de sus economías pese a las muchas dificultades que surgían en el entorno mundial. En ambos países aumentó notablemente el acceso a la educación para los estudiantes procedentes de familias pobres. No obstante, en ninguno de los dos países el crecimiento se ha acelerado lo suficiente para reducir rápidamente la pobreza.

Custodia del medio ambiente mundial

La contaminación del aire y del agua, el agotamiento de los recursos hídricos y de la tierra, las emisiones de gases de efecto invernadero, la reducción de los recursos pesqueros, la destrucción de los bosques y la pérdida de biodiversidad son algunos de los graves problemas ambientales que aquejan a los países en desarrollo. Cada año mueren dos millones de personas a causa de la contaminación del aire solamente, y los altos costos económicos producidos por la degradación del medio ambiente imponen un pesado lastre al crecimiento económico. Estos costos se han hecho más patentes durante los últimos 20

Los indicadores sociales de los países de ingreso bajo en dificultades, tanto individualmente como en conjunto, son asombrosamente deficientes.

Los mecanismos institucionales actuales pueden, en condiciones favorables, reducir los problemas ambientales que están claramente identificados, son cuantificables y pueden ser modificados radicalmente.

años, y los gobiernos nacionales y los organismos internacionales han adoptado importantes medidas para reducir los daños ambientales. En el Banco Mundial, por ejemplo, el financiamiento destinado a proyectos de ordenación del medio ambiente y los recursos naturales asciende actualmente a US\$11.200 millones, es decir, el 12% de la cartera activa del Banco. Otros organismos multilaterales y bilaterales también han concedido financiamiento por valor de miles de millones de dólares para el mejoramiento del medio ambiente, y los países en desarrollo han realizado grandes inversiones utilizando sus propios recursos.

En el caso de algunos problemas ambientales locales, estos esfuerzos han permitido lograr importantes avances. La contaminación del aire ha disminuido, y se han salvado muchas vidas en algunas ciudades de Brasil, China, México y otros países de rápida industrialización. Esta mejora se produjo mucho antes de lo que cabría esperar a juzgar por la experiencia recogida en las ciudades de los países de ingreso más alto. China ha iniciado la repoblación forestal, y se ha comprobado que en un número reducido de países latinoamericanos la deforestación es, cuando menos, más lenta en algunas zonas protegidas. Estos logros locales son alentadores porque demuestran que el progreso es posible, pero no hay razón para dormirse en los laureles. Todavía mueren muchos millones de personas a causa de la contaminación; la degradación generalizada de la tierra empobrece a los agricultores pobres, y los recursos hídricos se están agotando rápidamente en muchos países.

En el plano mundial se logró un éxito digno de mención: el Protocolo de Montreal, por el cual los países desarrollados y en desarrollo se comprometieron a eliminar las sustancias que agotan la capa de ozono. A través de un fondo multilateral se ha prestado firme apoyo a los proyectos para eliminar estas sustancias en los países en desarrollo. Entre 1986 y 2000, el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono se redujo de 1.100.000 toneladas al año a menos de 100.000, por lo cual el programa para lograr la eliminación total en el año 2010 está bien encaminado.

Otros problemas relativos al medio ambiente mundial han planteado más dificultades. Los gases

de efecto invernadero se acumulan sin pausa, las poblaciones ícticas siguen disminuyendo, y no existen pruebas convincentes de que la deforestación global y la pérdida de biodiversidad se hayan reducido. Si se mantienen las tendencias actuales, nos encaminamos a un drástico agotamiento de los recursos del medio ambiente mundial.

¿Qué hemos aprendido? Sabemos que los mecanismos institucionales actuales pueden, en condiciones favorables, reducir los problemas ambientales que están claramente identificados, son cuantificables, pueden ser modificados radicalmente y, a todas luces, perjudican los intereses de los grupos políticamente influyentes. En las ciudades, por ejemplo, la contaminación del aire con sustancias venenosas afecta por igual a ricos y pobres, muchas de las fuentes de emisiones pueden ser identificadas fácilmente y, mediante la reducción de esas emisiones en su lugar de origen, es posible limpiar el aire rápidamente y, en muchos casos, a un costo moderado. En vista de estas condiciones, varios gobiernos han puesto en marcha políticas para reducir la contaminación, en muchos casos con la colaboración de organismos multilaterales.

Sin embargo, estas instituciones no han mostrado la misma eficacia ante problemas como la acumulación de gases de efecto invernadero, la pérdida de biodiversidad, la acumulación de contaminantes orgánicos persistentes en tejidos humanos y el agotamiento de los recursos hídricos y de la tierra. Estos problemas no pueden resolverse en el marco de los ciclos electorales o de los proyectos convencionales. Surgen lentamente y en la mayoría de los casos no se pueden cuantificar con precisión, por lo que los medios de comunicación populares no suelen tenerlos en cuenta. Suelen generarse a partir de la excesiva explotación de los recursos de propiedad común cuya gestión colectiva plantea dificultades. Con frecuencia, sus víctimas están dispersas y son pobres e indefensas. Además, la adopción de medidas eficaces presupone grandes costos a corto plazo para los grupos de interés con fuerte influencia política.

Cumplimiento de los compromisos

En la Cumbre de Monterrey se concertó un nuevo pacto entre los países desarrollados y en desarro-

llo —el Consenso de Monterrey— en el que se señalaron especialmente sus respectivas responsabilidades y obligaciones de rendir cuenta en las actividades de desarrollo. Asimismo, se pidió a los países en desarrollo que mejoraran sus políticas y su gestión pública, y a los países desarrollados que intensificaran el apoyo facilitando el acceso a los mercados, incrementado y mejorando la ayuda, y aliviando la carga de la deuda.

¿Ha mejorado la calidad de las políticas y la gestión pública de los países en desarrollo?

Desde principios del decenio de 1990, los países en desarrollo, en conjunto, han logrado fortalecer los cimientos para el crecimiento. La gestión macroeconómica ha mejorado considerablemente a medida que se reducían los desequilibrios fiscales y se frenaba la inflación. En los países de ingreso bajo, el déficit fiscal medio bajó del 6,7% del PIB en 1988–92 al 5,0% en 1998–02, y la mediana de las tasas de inflación anuales cayó del 10% al 5%⁵³. En los países de ingreso mediano, el déficit fiscal medio empeoró levemente durante el período, aunque sólo llegó a una cifra manejable (3,6% del PIB) en 1998–02, mientras que la mediana de las tasas de inflación bajó de más del 14% en el período 1988–92 al 5% en 1998–02.

Los países en desarrollo han intensificado su integración en la economía mundial al mismo tiempo que reducían su vulnerabilidad a las crisis. El promedio no ponderado de los derechos arancelarios de estos países se redujo casi a la mitad, descendiendo de más del 25,4% a fines

del decenio de 1980 al 13,5% en 2003. La caída fue mayor en la región más protegida, Asia meridional, que redujo los aranceles del 68,9% al 19,8%. En general, los aranceles no se sustituyeron con barreras no arancelarias: al igual que otras regiones, Asia meridional redujo los obstáculos no arancelarios del 57% de todas las líneas arancelarias en 1989–94 al 13% en el año 2000. Además, la carga de la deuda externa de los países en desarrollo es ahora menos pesada que a principios del decenio de 1980 o mediados de los años noventa. La razón entre deuda y exportación bajó de un promedio del 157% a principios del decenio de 1980 (con un pico de más del 200%) al 90% en 2003. Además, la razón entre servicio de la carga de la deuda y deuda a corto plazo y reservas se redujo del 330% al 72%.

La medición del progreso alcanzado en el ámbito de las instituciones y la gestión pública entraña más dificultades. De acuerdo con el índice del Banco Mundial de evaluación de las políticas e instituciones nacionales, entre 1999 y 2003 mejoró la calidad media de la gestión pública y las instituciones en materia de integración social, tanto en los países de ingreso bajo como en los de ingreso mediano (Cuadro 5). Con todo, los avances realizados en la esfera de las instituciones y la gestión pública son aún muy inferiores a los alcanzados en materia de gestión económica. Las clasificaciones de otros bancos multilaterales de desarrollo —principalmente las del Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo— señalan patrones similares respecto de las mejoras recientes en las clasificaciones medias

Los países en desarrollo han intensificado su integración en la economía mundial al mismo tiempo que reducían su vulnerabilidad a las crisis.

Cuadro 5: Calificaciones medias asignadas a cuatro componentes de la gestión pública en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales, 1999–03

	Calidad de la gestión presupuestaria y financiera		Eficacia en la movilización de los ingresos		Calidad de la administración pública		Transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción	
	1999	2003	1999	2003	2001	2003	1999	2003
Todos los países en desarrollo	3,18	3,41	3,22	3,53	3,12	3,19	2,88	3,16
Países de ingreso bajo	2,74	3,06	2,94	3,28	2,73	2,86	2,56	2,80
Países de ingreso mediano	3,54	3,68	3,45	3,73	3,42	3,44	3,15	3,45
Países de ingreso bajo en dificultades	2,00	2,18	2,27	2,91	1,77	2,09	1,96	2,23

Nota: Las calificaciones de los componentes del índice de evaluación de las políticas e instituciones nacionales van de 1 (la peor) a 5 (la mejor).

Fuente: Comité para el Desarrollo, 2004

en materia de gestión y administración pública y desarrollo con integración social⁵⁴.

¿Cuál es nuestra situación con respecto al programa de comercio de Doha?

Otro elemento de la asociación en favor del desarrollo, también consagrado en el Consenso de Monterrey, es el compromiso asumido por los países desarrollados de abrir el acceso al mercado para los bienes y servicios producidos en los países en desarrollo. El acceso al mercado es particularmente importante en el caso de la agricultura, los productos textiles y del vestido, y los servicios con uso intensivo de mano de obra, en los que los países en desarrollo tienen, generalmente, una ventaja comparativa. El estado en que se encuentran estos sectores es algo decepcionante. Por ejemplo, el apoyo de los países desarrollados a la agricultura a través de controles fronterizos y subvenciones a los productores asciende a más de US\$300.000 millones al año. Las estimaciones realizadas por el Banco Mundial señalan que si avanzara la liberalización del comercio en la agricultura y en otros sectores, para el año 2015 podría registrarse un aumento de hasta US\$500.000 millones en el ingreso real de los países en desarrollo, si éstos adoptaran medidas complementarias. Es muy probable que estas estimaciones no reflejen la total magnitud de los efectos de la integración comercial, habida cuenta de que sólo incluyen los efectos dinámicos que se pueden cuantificar fácilmente.

La Ronda de Doha marcó un hito en las reuniones del Consejo General de la OMC de julio de 2004. Si bien el objetivo de establecer un “marco” concertado en lugar de modalidades más específicas de negociación no era muy ambicioso, las delegaciones superaron las expectativas y comenzaron a ocuparse de las cuestiones clave. Con ello dieron el impulso necesario para mantener el proceso en marcha durante la campaña política en Estados Unidos (elecciones) y en Europa (cambios en la Comisión Europea). Los observadores confían en que se podrán reanudar las negociaciones de fondo en 2005, pero este renovado optimismo no debe hacernos olvidar el hecho de que aún no existe ningún compromiso en firme.

La agricultura sigue siendo el principal tema de los debates. La cuestión más importante y con-

trovertida es el acceso al mercado. El Grupo de los Veinte y el Grupo de Cairns abogaron por un marco más liberal, asignando especial importancia a la liberalización de la ayuda interna y a la eliminación de las subvenciones a la exportación. En esta esfera, el acuerdo de Ginebra sentó las bases para importantes reformas del comercio agrícola mundial, trazando el camino a seguir para eliminar dichas subvenciones, introduciendo nuevos compromisos en materia de subvenciones agrícolas que distorsionan el comercio y promoviendo la reducción gradual de la protección en frontera. El resultado de todo ello debería ser la supresión de las limitaciones que pesan sobre los ingresos de los países y los productores más pobres del mundo. Fue alentador que se prestara especial atención al algodón, producto muy importante para los países menos adelantados.

Los países pobres se encuentran también con enormes barreras a sus productos no agrícolas: generalmente, los aranceles que gravan sus manufacturas superan por amplio margen a los aranceles sobre productos de los países más ricos. En este aspecto también, las conversaciones de Ginebra son prometedoras, pues los participantes concertaron un marco para ampliar el acceso al mercado de productos no agrícolas.

Un desafío que va más allá de los detalles de estas negociaciones es conseguir que el tema del comercio continúe presente en el panorama de las instituciones multilaterales. El número de acuerdos comerciales bilaterales y regionales sigue aumentando, y plantea una grave amenaza para el régimen mundial. Si bien los beneficios derivados de los acuerdos comerciales reales dependen en gran medida de las características específicas de cada país, que generalmente no están incluidas en los modelos de manual, es menos probable que los acuerdos bilaterales y regionales logren mejorar el bienestar, dada la posibilidad de un desvío del comercio hacia los productores ineficientes. Además, obstaculizan la concertación de acuerdos multilaterales.

¿Cuál es nuestra situación con respecto a los compromisos de ayuda de Monterrey?

En la Declaración de Monterrey se reconoce la importancia de la ayuda como complemento de las

Cuadro 6: Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en 2001 y perspectivas para 2006 (compromisos de Monterrey)

Donantes del CAD	2001		Compromisos de Monterrey	
	AOD (millones de US\$ corrientes)	AOD/INB (porcentaje)	Importe ¹	Meta para el cumplimiento
Alemania	4.990	0,27	0,33	2006
Australia ³	873	0,25	0,25	Cumplido
Austria	533	0,29	0,33	2006
Bélgica ²	867	0,37	0,70	2010
Canadá	1.533	0,22	Aumento anual del 8%	Hasta 2010
Dinamarca	1.634	1,03	>0,70	n.d.
España	1.737	0,30	0,33	2006
Estados Unidos	11.429	0,11	0,17	2006
Finlandia ²	389	0,32	0,44	2007
Francia ²	4.198	0,32	0,50 (0,70 para 2012)	2007
Grecia	202	0,17	0,33	2006
Irlanda ²	287	0,33	0,70	2007
Italia	1.627	0,15	0,33	2006
Japón	9.847	0,23	Nivel medio 2001–03 (US\$9.500 millones)	Desde 2003
Luxemburgo	139	0,76	1,00	2005
Noruega	1.346	0,80	1,00	2005
Nueva Zelandia	112	0,25	Nivel futuro bajo examen	n.d.
Países Bajos	3.172	0,82	0,80	n.d.
Portugal	268	0,25	0,33	2006
Reino Unido	4.579	0,32	0,40	2005–06
Suecia	1.666	0,77	1,00 (como mínimo 0,87% en 2006)	2006
Suiza ²	908	0,34	0,40	2010
Total países del CAD	52.335	0,22	0,29	2006

1. Presupone un crecimiento real medio del INB del 2% anual (Canadá, 3%; Grecia, 4%; Estados Unidos, 5%; Japón, 0%) desde 2003 hasta 2006.

2. Coeficiente AOD/INB para 2006 interpolado entre 2003 y el año fijado como meta para el cumplimiento.

3. Como el volumen de ayuda determinado en los presupuestos anuales, presupone el mismo coeficiente en los años siguientes.

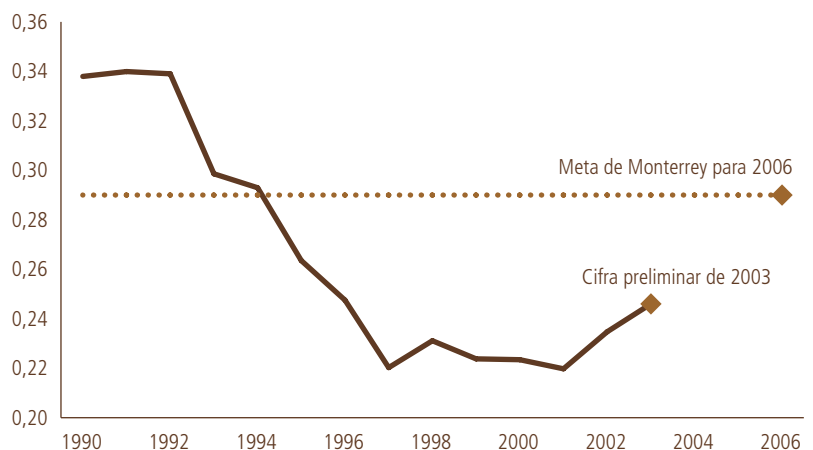
Fuente: CAD de la OCDE

Los donantes respondían no sólo a la disminución de la ayuda en el decenio de 1990 sino también a la mejor asignación y mayor eficacia de la ayuda en esa misma década.

medidas nacionales de los países en desarrollo. Este tema requería, sin lugar a dudas, mayor atención. En 2001, los flujos de ayuda de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) sólo ascendían al 0,22% de su ingreso nacional bruto (INB), cifra muy inferior al promedio de 0,34% del período 1990–92⁵⁵. En la Declaración de Monterrey se reclamó un aumento considerable de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y se instó a los donantes a que el alivio de la carga de la deuda no mermara los recursos destinados a la AOD. Con su compromiso a aumentar la asistencia para el desarrollo, los donantes respondían no sólo a la disminución de la ayuda en el decenio de 1990 sino también a la mejor asignación y mayor eficacia de la ayuda en esa misma década.

Gráfico 5: A partir de 2001 se observa una recuperación en la asistencia oficial para el desarrollo

AOD como porcentaje del INB de los donantes



Fuente: CAD de la OCDE

La calidad de la ayuda es tan importante como su volumen.

En los debates en el contexto de la Declaración de Monterrey los donantes efectuaron compromisos indicativos respecto del volumen y la orientación de la AOD. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que, si todos los países del CAD cumplieran esos compromisos, la razón AOD/INB subiría para el año 2006 al 0,29%, nivel semejante al de 1994 pero muy inferior al de antes de la guerra fría (Cuadro 6).

Los donantes han comenzado a cumplir estos compromisos. Entre 2001 y 2003, la razón AOD/INB subió del 0,220% al 0,246%, es decir un tercio del aumento necesario (Gráfico 5). Si se consideran las cifras en dólares, el aumento es muy importante: se pasó de US\$52.300 millones en 2001 a US\$68.400 millones en 2003, lo que representa un aumento del 30%. No obstante, gran parte de ese crecimiento en el valor en dólares se debe a variaciones en el tipo de cambio, especialmente al debilitamiento del dólar. Una vez realizados los ajustes para tener en cuenta las variaciones cambiarias y la inflación, el aumento real de la ayuda fue del 13%.

Otro motivo de preocupación es que el aumento real del 13% no está generando nuevas “entradas netas de fondos” en los países más necesitados. Según los análisis realizados, la mayor parte del aumento real de los flujos de ayuda corresponde a

motivos estratégicos (políticos) y a actividades de cooperación técnica y alivio de la deuda. En 2002, del total de US\$5.900 millones que representó el crecimiento nominal de la AOD, US\$2.900 millones se destinaron a alivio de la carga de la deuda, y otros US\$1.000 millones a sólo dos países (Afganistán y Pakistán). En cooperación técnica el ascenso fue de US\$1.900 millones. Si se descuentan estos factores, queda sólo un aumento nominal de US\$100 millones. En consecuencia, los incrementos que recibe de hecho el extenso grupo de países retrasados en el camino hacia los ODM son de poca monta.

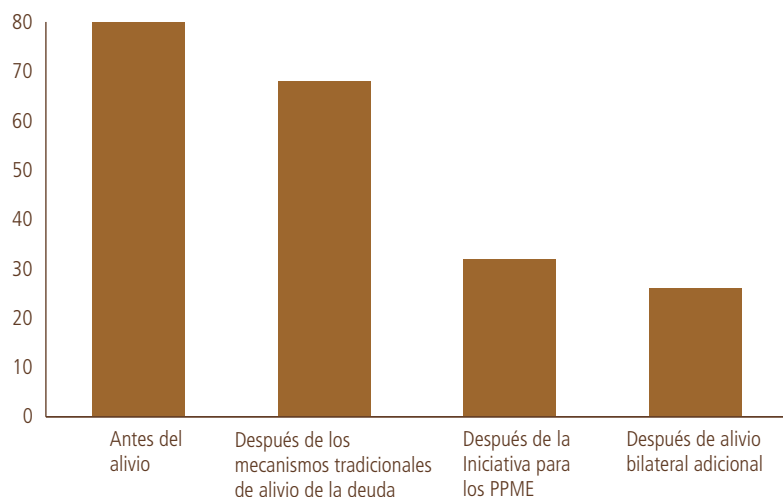
Aunque los nuevos compromisos y los aumentos efectivos son alentadores, no alcanzan para cubrir las sumas que se necesitarían para lograr los ODM. Las estimaciones disponibles de la ayuda adicional que se precisaría para alcanzar los ODM, aunque no son muy exactas, señalan que la razón ayuda/PIB debería ascender a más del 0,40% del PIB de los países donantes, porcentaje muy superior a la meta actual del 0,29%.

La calidad de la ayuda es tan importante como su volumen. Los países nórdicos, los Países Bajos y el Reino Unido, así como la AIF, son muy selectivos en materia de políticas. Otros donantes importantes, como Francia y Estados Unidos, no lo son tanto⁵⁶. En cualquier caso, la selectividad no es la panacea. Uno de los principales desafíos que tiene ante sí la comunidad del desarrollo es el de realizar un análisis profundo para establecer cuáles son las medidas más eficaces para ayudar a los Estados inestables cuyas instituciones deficientes y en deterioro los están llevando a fracasar como Estados.

Otro de los elementos que contribuyen a la calidad de la ayuda es la armonización de las prácticas de los donantes. Durante los últimos dos o tres años, los donantes y los receptores han mejorado la disciplina y la coordinación de la ayuda con las prioridades en materia de desarrollo y las estrategias nacionales, pero aún queda mucho por realizar⁵⁷. El progreso suele ser más frecuente en los países donde se dan condiciones iniciales más favorables, los gobiernos dan mayores muestras de liderazgo y existe un cierto grado de coordinación de los donantes.

Gráfico 6: La deuda de 27 países pobres muy endeudados se redujo US\$51.000 millones

Miles de millones de dólares de deuda en 2002 (valor actual neto)



¿Cuál es nuestra situación con respecto al alivio de la carga de la deuda?

El financiamiento para el desarrollo tiene ahora bases más sólidas que en el decenio de 1990 gracias a la sustitución de la deuda por el capital en los flujos de financiamiento externo y a la búsqueda de políticas económicas más acertadas en los países en desarrollo. En el caso de los países pobres muy endeudados (PPME), el alivio de la carga de la deuda reviste crucial importancia para crear un espacio fiscal que permita aumentar los gastos necesarios para promover el crecimiento y reducir la pobreza. En abril de 2004 son 27 los PPME que han alcanzado el punto de decisión y están recibiendo alivio de la carga de la deuda. Junto con otras formas de alivio, la Iniciativa para los PPME ha logrado una reducción de US\$51.000 millones en el monto total de la deuda de esos países (Gráfico 6)⁵⁸. En los PPME, el servicio de la deuda en porcentaje de las exportaciones bajó del 16,9% en 1998 al 9,8% en 2003 (y, de acuerdo con las proyecciones, sería del 7,9% en 2006). Como porcentaje del PIB, bajó en esos mismos años del 3,9% al 2,4% y, como porcentaje de los ingresos públicos, del 25,2% al 14,6%⁵⁹.

En comparación con lo que se consideraba posible hace 10 años, este alivio de la carga de la deuda para los países más pobres es un logro muy importante. Con todo, son muchos los países endeudados que no se han beneficiado plenamente de esta iniciativa. Algunos países de ingreso bajo en dificultades no cumplen aún los requisitos establecidos, e incluso algunos países que ya han recibido alivio de la deuda tienen todavía un elevado coeficiente de endeudamiento, que los hace muy vulnerables a las crisis.

Resumen

Los avances realizados en términos de desarrollo y los resultados de la asociación en favor del

desarrollo no han sido los mismos en todos los casos. Durante el decenio de 1990 se registró un crecimiento más sólido del PIB y un constante (aunque en algunos casos más lento) progreso en los indicadores sociales y de la pobreza de ingreso. Por el contrario, muchos países quedaron aún más rezagados, especialmente en África al sur del Sahara.

La discrepancia entre los efectos directos se debe, en parte, a un inevitable desfase entre las ideas, la acción y los resultados, pero también al incumplimiento de las promesas hechas por los gobiernos. Los países en desarrollo han mejorado sus políticas, pero la calidad de la gestión pública y las instituciones suele ser muy deficiente, sobre todo en los países de ingreso bajo en dificultades. Por su parte, los países desarrollados deben demostrar su buena disposición para hacer cuanto sea necesario para mejorar las oportunidades comerciales de los países pobres. En este sentido, las recientes reuniones de Ginebra constituyen una señal de que se está gestando un cambio. Aunque los flujos de ayuda han aumentado, una parte excesiva del aumento depende de circunstancias especiales, lo cual despierta temores de que el impulso no sea sostenido. Es más, aun cuando los donantes cumplan sus actuales compromisos, el flujo total de ayuda seguirá siendo muy inferior a los niveles que se estiman necesarios para alcanzar los ODM. Por último, la situación de la deuda ha mejorado notablemente en los países que cumplen los requisitos para recibir alivio de la deuda, pero todavía es muy grave para muchísimos otros. Todo esto se suma a una preocupante discrepancia entre los progresos teóricos y los resultados sobre el terreno.

El camino por recorrer

¿Qué nos deparará el próximo decenio? ¿Qué tendremos que hacer para aumentar las probabilidades de aproximarnos a nuestros objetivos de desarrollo? Hemos comprobado que es posible un progreso real. Pero las tendencias recientes demuestran que es también real el riesgo de peligrosos desequilibrios. Éstos, impulsados por la brecha cada vez mayor en el nivel de ingresos, el uso insostenible de la energía y la rápida urbanización, podrían representar una amenaza para el progreso económico y provocar conflictos sociales. Para evitar esa posibilidad, deberemos consolidar la asociación en pro del desarrollo. A pesar de las declaraciones de apoyo, las intervenciones reales no llegan. Además, hay señales de que las preocupaciones a corto plazo están dejando en segundo plano los grandes temas del desarrollo.

Esto tiene que cambiar. Los países en desarrollo deben continuar mejorando sus políticas y sistemas de gobierno. Los países desarrollados tienen que respetar sus compromisos de continuar liberalizando el comercio, aumentar la ayuda y ampliar el alivio de la deuda. Finalmente, la comunidad del desarrollo quizá deba proponerse un programa más ambicioso, muy especialmente en lo que respecta al sistema de gobierno mundial.

Proyectar el futuro: el mundo en 2015 y 2030

Dinámica de la población: crecimiento más lento y rápida transición demográfica

Las proyecciones de lo que ocurrirá dentro de un decenio y más allá son manifiestamente imprecisas, incluso en el terreno de la demografía. Pero las proyecciones sobre la población son las que presentan mayor grado de certeza, debido a la evolución bastante estable de la esperanza de vida. Según las proyecciones actuales, la población mundial pasará de 6.100 millones en 2001 a 7.100 millones en 2015 y a 8.000 millones en 2030, lo que representa aproximadamente un crecimiento

de 1.000 millones de personas cada 15 años. Casi todo el aumento tendrá lugar en los países en desarrollo, ya que el crecimiento de los países industriales se está reduciendo prácticamente a cero, y se concentrará casi totalmente en las ciudades. En consecuencia, la parte de los países en desarrollo en la población mundial pasará del 84,5% al 87,4%; para 2030, aproximadamente un cuarto se encontrará en Asia oriental y el Pacífico, otro cuarto en Asia meridional y casi una séptima parte en África al sur del Sahara.

En los países en desarrollo, el crecimiento medio anual de la población bajará del 1,3% al 0,8% para 2030, y el descenso será de alcance universal. En África al sur del Sahara el crecimiento anual debería reducirse del 2,2% al 1,4%, y algunos países de Europa y Asia central, incluida la Federación de Rusia, se encuentran ya ante la perspectiva de un descenso de las cifras absolutas de población. El programa de control de la población de China ha limitado ya el crecimiento demográfico, que se reducirá de nuevo a la mitad en los próximos 25 años, pasando del 0,6% al 0,3%.

Esto no es la pesadilla demográfica prevista por algunos especialistas en el decenio de 1970. De todas formas, la incorporación de 2.000 millones de personas será una nueva fuente de dificultades para algunos países. Por otro lado, como el crecimiento de la población está disminuyendo rápidamente en otros países, los cambios en los coeficientes de dependencia —promedio del número de personas que no trabajan mantenidas por cada trabajador— crearán oportunidades y cargas.

¿Cómo podrían beneficiar estas tendencias demográficas a muchos países en desarrollo? Una tasa de natalidad más baja, junto con un aumento de la población en edad de trabajar, reducirá el porcentaje de los recursos que los hogares deben destinar a los miembros que no trabajan. En el conjunto de los países en desarrollo, el coeficiente de dependencia de las personas de menos de 15

parte 3

La otra cara de la moneda de esta caída de los coeficientes de dependencia a largo plazo es el gran número de empleos que los países en desarrollo deben crear.

años bajará de un máximo de 77 por 100 trabajadores en 2001 a 55 en 2030⁶⁰. Incluso las regiones de alta dependencia, como África al sur del Sahara, deberían experimentar un gran descenso (de 126 por 100 trabajadores a 82)⁶¹. Ello representa una oportunidad para los países en desarrollo durante la mayoría de los próximos 25 años.

En los países en desarrollo, el coeficiente de dependencia de las personas de más edad aumentará sólo ligeramente hasta 2015, pasando de 13,4 por 100 trabajadores a 14,5, y luego ascenderá a 21,7 para el año 2030. El coeficiente global de dependencia de los países en desarrollo, incluido el supuesto tercio de la población en edad de trabajar no considerado formalmente como parte la población activa, disminuirá, según las previsiones, durante la mayor parte del próximo cuarto de siglo, lo que ofrecerá a esos países una oportunidad de fomentar el ahorro y elevar la productividad. De todas formas, en Brasil, China, la Federación de Rusia, Viet Nam y los países candidatos a la UE el coeficiente global de dependencia comenzará a aumentar mucho antes, es decir, en 2010 ó 2020. La respuesta a esta rápida transición demográfica representará un desafío, ya que los países deben poner en marcha sistemas de protección social para una población de ancianos cada vez más numerosa.

La otra cara de la moneda de esta caída de los coeficientes de dependencia a largo plazo es el gran número de empleos que los países en desarrollo deben crear. El crecimiento de la mano de obra ha alcanzado niveles máximos en los países en desarrollo: más del 3% al año en Oriente Medio y Norte de África, el 2,6% en África al sur del Sahara, el 2,3% en Asia meridional y el 2,0% en América Latina y el Caribe. En Asia oriental y el Pacífico y en Europa y Asia central las tasas de crecimiento de la mano de obra serán más bajas, por lo que el promedio de todos los países en desarrollo es de 1,8%. En lo que se refiere al mundo en desarrollo, ello significará una creación neta de aproximadamente 35 a 40 millones de nuevos empleos cada año: unos 22 ó 23 millones en Asia y siete millones en África al sur del Sahara⁶². El ritmo de crecimiento del empleo necesario disminuirá modestamente para el año 2015 —hasta un promedio aproximado del 1,4%—, antes de reducirse a la mitad (0,7%) para 2030⁶³. Si los países no consiguen crear el

número suficiente de empleos, es posible que se cree una situación de tasas de desempleo elevadas, bajos salarios y descontento juvenil, con peligro de protestas e inseguridad.

Equilibrio económico mundial: parte creciente del mundo en desarrollo

Las proyecciones económicas son todavía más inciertas que las demográficas. En el decenio de 1960, habría sido imposible prever la desaceleración económica mundial de los años setenta, o los persistentes efectos que el malestar económico de esos años tendría en la productividad. Por otro lado, para elaborar estrategias viables, se necesitan estimaciones válidas sobre lo que puede ocurrir en el futuro. De acuerdo con las estimaciones óptimas —escenario de referencia del Banco Mundial— el mundo en desarrollo continuará incrementando su parte en la economía mundial.

La economía mundial pasaría de US\$35 billones en 2005 a US\$75 billones en 2030, lo que representa una tasa de aumento constante del 3% al año (con precios y tipos de cambio de mercado de 2001). El crecimiento de los países en desarrollo alcanzaría un promedio cercano al 5% anual, mientras que el de los países industriales sería de alrededor del 2,5%⁶⁴. De acuerdo con este escenario, la parte del PIB de los países en desarrollo sube de manera sustancial entre 2005 y 2030, pasando de poco más de un quinto a un tercio de la producción mundial, con un aumento especialmente fuerte en el caso de China (del 4% al 9%). Con este tipo de cambio de mercado, los Estados Unidos seguirían siendo la mayor economía durante el periodo 2005–30, aunque el conjunto de los países en desarrollo superaría a los Estados Unidos entre 2025 y 2030⁶⁵.

La utilización de los tipos de cambio de la paridad del poder adquisitivo (PPA), que corrigen las discrepancias en los precios de los productos no comerciales de los diferentes países, generalmente nos permite medir mejor su producción. Con las debidas correcciones en función de la PPA, la economía mundial pasa de US\$54 billones en 2005 a US\$143 billones en 2030, lo que representa una tasa de crecimiento anual del 4%⁶⁶. La parte de los países en desarrollo en la economía mundial, es decir el 46% en 2005 en términos

de PPA, subiría al 61% para el año 2030. China representaría por sí sola el 22% de la producción mundial, notable aumento con respecto al 13% de la actualidad. De hecho, la producción de China, siempre de acuerdo con la PPA, superaría a la de Europa hacia el año 2015 y a la de Estados Unidos no más tarde de 2020.

No obstante, estas proyecciones basadas en la PPA deberían utilizarse con gran cautela. Presuponen tipos de cambio constantes durante todo el período. En realidad, es muy probable que los tipos de cambio PPA de las economías de rápido crecimiento, como la de China, tengan tendencias sistemáticamente diferentes que los vigentes en las economías que están ya desarrolladas. Por ello, las cifras deberían interpretarse, más que como una proyección en firme, como una advertencia de que los tipos de cambio de mercado infravaloran los ingresos del mundo en desarrollo.

Convergencia y divergencia económica

Con los tipos de cambio de mercado de 2001, el ingreso medio per cápita de los países en desarrollo era sólo un 5% del correspondiente a los países de ingreso alto: US\$1.260 frente a US\$25.850. De acuerdo con nuestro escenario de referencia, habrá sólo una ligera convergencia a lo largo del tiempo, y el coeficiente de paridad (ingreso per cápita en relación con el ingreso medio per cápita de los países de ingreso alto) alcanzaría el 5,7% en 2015 y el 7,0% en 2030. Habrá una significativa divergencia entre los países y regiones. China, que se sitúa por debajo del promedio de los países en desarrollo con sólo el 3,5% en 2001, ascendería hasta el 6,0% del promedio de los países industriales en 2015 y al 9,2% en 2030. En algunas regiones podría registrarse una ligera ampliación de la brecha de ingresos: según las proyecciones, los coeficientes de paridad bajarían del 14,6% en el promedio de los países industriales en 2001 al 14,4% en 2030 en América Latina y el Caribe y del 1,8% al 1,7% en África al sur del Sahara.

Se observan tendencias semejantes a grandes rasgos en las cifras ajustadas en función de la PPA. El índice de paridad global era un 14,3% del promedio de los países industriales. En el caso de referencia, subiría al 17,8% en 2015 y al 22,7% en 2030. En China, pasaría del 14,9% del

promedio de los países industriales en 2001 a casi el 40%. Pero los ajustes en función de la PPA no corrigen la falta de convergencia en África al sur del Sahara ni en América Latina y el Caribe (ya que las cifras ajustadas en función de la PPA no tienen en cuenta los probables cambios de los precios relativos en los diferentes países).

No cabe duda de que las cifras absolutas (reales) en dólares que separan a los países más pobres de los más ricos aumentarán de forma inexorable durante el período incluido en las previsiones. Muy en particular, la diferencia entre el ingreso per cápita absoluto de los países más pobres de África al sur del Sahara (los que no son miembros de la Unión Aduanera del África Austral) y el promedio de los países desarrollados aumentará de forma constante: en dólares corrientes ajustados en función de la PPA, subiría desde US\$26.000 en 2001 hasta más de US\$52.000 en 2030. Al mismo tiempo, se prevé que la parte de África en la producción mundial registre un aumento.

Pobreza

Las pautas de crecimiento mencionadas representarían una continuación de las tendencias de la pobreza en el pasado decenio: progreso mundial, pero con flojos resultados en grandes regiones del mundo en desarrollo. El objetivo de desarrollo del milenio relativo a la pobreza de ingreso es reducir a la mitad la tasa de pobreza mundial de US\$1 al día, haciéndola pasar de aproximadamente el 28% en 1990 al 14% en 2015. De acuerdo con el escenario de crecimiento de referencia del Banco Mundial, el mundo conseguiría, en cifras conjuntas, ese objetivo, y dicha tasa bajaría del 22% en 2001 al 12,5% en 2015. Así, para el año 2030, se situaría en torno al 7% de la población del mundo en desarrollo, unos 500 millones de personas.

A pesar de este progreso mundial, según las proyecciones, América Latina y el Caribe y África al sur del Sahara no alcanzarían ese objetivo de reducción de la pobreza, por un gran margen en el caso de África⁶⁷. América Latina y el Caribe alcanzarán el objetivo fijado para 2015 sólo en 2030; África al sur del Sahara no lo alcanzaría todavía para esas fechas, aunque se habrá aproximado algo. Todas estas proyecciones suponen que la elasticidad de la pobreza con respecto al ingreso

Las cifras en dólares que separan a los países más pobres de los más ricos aumentarán de forma inexorable.

La demanda de energía en los países en desarrollo crecerá, según las previsiones, aproximadamente dos veces más aprisa que en los países desarrollados.

se mantiene constante. Si los mercados de mano de obra de los países en desarrollo no pueden absorber a los numerosos recién llegados en los próximos años, lo que significaría una caída de los salarios reales, es probable que disminuya también la elasticidad de la pobreza, lo que haría más difícil el logro de dicho objetivo.

Urbanización

En 2015, casi cuatro quintas partes de las mayores ciudades del mundo se encontrarán en países en desarrollo, y en muchos casos serán megalópolis de más cinco millones de habitantes⁶⁸. La rápida urbanización continuará siendo una característica importante de los países en desarrollo durante el próximo cuarto de siglo, aunque el ritmo se desacelerará en todos los lugares con excepción de África al sur del Sahara, y la emigración del campo a la ciudad continuará siendo importante⁶⁹.

La urbanización puede aportar numerosas ventajas. Las empresas pueden beneficiarse de la proximidad de otras compañías, lo que les da mayor acceso a la tecnología y a una reserva de trabajadores capacitados. Las zonas urbanas suelen ser centros de innovación, y la diversidad genera nuevas ideas. Asimismo, la mayor densidad de población permite muchas veces la prestación más eficiente de servicios públicos. No obstante, la urbanización puede representar grandes costos, en forma de problemas sociales y de consecuencias ambientales. Los países en desarrollo necesitan controlar estos costos, sin olvidar todas las demás preocupaciones planteadas por estas proyecciones⁷⁰.

Mejoras en el nivel de instrucción y en la salud

Según las previsiones, el progreso de los niveles de instrucción, incluida la enseñanza preescolar, continuará durante los dos próximos decenios, pero a un ritmo demasiado lento para alcanzar los ODM relativos a la educación, sobre todo en lo que respecta al logro de la educación primaria universal para 2015. Según un estudio reciente, de los 38 países analizados que tienen tasas de matrícula inferiores al 80%, todos tendrían que ampliar los sistemas educativos a “un ritmo históricamente sin precedentes”, incluso para alcanzar una tasa de matrícula del 95% para 2015⁷¹.

En el mismo estudio se analizaron las perspectivas de alcanzar el ODM de reducir la mortalidad infantil en dos tercios entre 1990 y 2015. Se llega a la conclusión de que las perspectivas son sólo ligeramente mejores que en el caso de la enseñanza primaria. Retrospectivamente, se observa que, de un total de 109 países, 33 redujeron la mortalidad infantil dos tercios entre 1975 y 2000. Los países más pobres no se encontraban en ese grupo. De hecho, sólo habría alcanzado el objetivo uno de los países que habían comenzado con un ingreso inferior a US\$1.600 en 1975. Los autores llegan a la conclusión de que el logro generalizado del cuarto ODM no tiene precedentes recientes en los países pobres⁷².

Las proyecciones del Banco Mundial sobre el logro de los objetivos sociales están en consonancia con estas inferencias de base histórica. En lo que respecta a la terminación universal de los estudios primarios, en la gran mayoría de los países de Asia meridional y África al sur del Sahara se considera “improbable” o “muy improbable” que alcancen el objetivo para 2015. En cuanto a la mortalidad infantil, la situación es todavía menos alentadora: América Latina y el Caribe e incluso Asia oriental y el Pacífico coinciden con Asia meridional y África al sur del Sahara en tener una gran mayoría de países donde se considera improbable el logro de ese objetivo.

Los avances podrían ser tremendos aun en el caso de que los países no llegaran a alcanzar el objetivo. Por ejemplo, si Chad consiguiera elevar su tasa de terminación de los estudios primarios desde menos del 20% en 2000 hasta el 50% en 2015, ello representaría un éxito desde el punto de vista del desarrollo. Lo mismo cabría decir de una reducción de la mortalidad infantil a la mitad en un país con una economía estancada. No obstante, estos objetivos trataban de presentar un reto a la comunidad del desarrollo, no de aceptar precedentes históricos sobre lo que es o no posible. Por ello, el hecho de que el mundo quede tan lejos de esos logros debería ser motivo de alarma.

Consumo de energía

La demanda de energía en los países en desarrollo crecerá, según las previsiones, aproximadamente dos veces más aprisa que en los países desarro-

llados, más o menos en forma semejante al crecimiento del PIB. La eficiencia energética mejorará un poco más en los países en desarrollo que en los desarrollados, sobre todo porque en los primeros continuará una transferencia relativamente rápida hacia los servicios, que requieren menos consumo de energía que las manufacturas. En cuanto al mundo en general, ello significa un crecimiento del consumo de energía de entre 2,8% y 3,0% al año. Dicho crecimiento es bastante superior al 1,8% previsto hace unos años por el Organismo Internacional de Energía, y que parecía ya demasiado elevado, pues duplicaría el objetivo de Kyoto para el año 2010.

Sin una intervención de alcance mundial, la limitación del crecimiento de las emisiones de dióxido de carbono continuará siendo un grave problema, lo mismo que la garantía de suministros estables y suficientes de energía para atender una demanda creciente. Probablemente podría decirse lo mismo acerca de los bosques y del agua.

Estados en conflicto y en descomposición

En el decenio de 1990, 46 países participaron en conflictos, fundamentalmente de carácter civil. Entre ellos se encontraban más de la mitad de los países más pobres (17 de 33). Además, la tasa de conflictos ha aumentado en los últimos decenios en el conjunto del mundo en desarrollo, aun cuando haya disminuido en los países de ingreso mediano a medida que sus rentas han aumentado.

Para la mayor parte de la población del mundo, el desarrollo ha supuesto una reducción de los riesgos. No obstante, una minoría significativa de personas de países de ingreso bajo no se han beneficiado del desarrollo, y para ellos los riesgos han ido en aumento. Si persisten estas dos fuerzas contradictorias, el mundo se encontrará por desgracia con una incidencia autosostenida de guerras civiles, determinada predominantemente por la abundante y persistente reserva de países de ingreso bajo que no han emprendido el camino del desarrollo. Estos países representarán una parte pequeña y decreciente de los ingresos mundiales. En cambio, les corresponderá una proporción elevada de los efectos regionales y mundiales de las guerras civiles⁷³. Si el desarrollo no se acelera

mucho más, es probable que los conflictos sociales continúen siendo una característica importante del panorama del desarrollo durante el próximo cuarto de siglo.

Asistencia oficial para el desarrollo

Es arriesgado presentar una proyección sobre la asistencia para el desarrollo (AOD), ya que está muy condicionada por la situación geopolítica y por las circunstancias políticas internas de los países donantes y receptores. Hay al menos dos formas diferentes de elaborar las proyecciones. La primera consiste en evaluar la ayuda necesaria para alcanzar un conjunto determinado de objetivos de desarrollo. Hemos señalado ya las estimaciones sobre la ayuda necesaria para poder alcanzar los ODM: aproximadamente el doble del volumen anual de la ayuda actual —con lo que se llegaría a un total de US\$100.000 millones—, aun cuando los países receptores continúen mejorando sus políticas e instituciones de manera que promuevan el crecimiento.

Un segundo planteamiento es proyectar los niveles futuros de la AOD, en vez de las necesidades, tomando como base de las previsiones la historia reciente. Se ha comprobado que la ayuda per cápita que recibe un país depende de su población (los países mayores reciben más ayuda total, pero menos ayuda per cápita), de su nivel de ingresos per cápita (los países en mejor situación económica reciben menos ayuda per cápita) y de la calidad de sus políticas, instituciones y sistema de gobierno (valorados de acuerdo con la puntuación obtenida en su evaluación de las políticas e instituciones nacionales). Así pues, podemos utilizar predicciones sobre el crecimiento de la población y de los ingresos, junto con las relaciones estadísticas tradicionales con la ayuda, para proyectar los niveles de ésta.

Si se mantienen las actuales relaciones cronológicas entre la ayuda y las variables fundamentales, y aun suponiendo que no mejoren las puntuaciones de la evaluación de las políticas e instituciones de los países receptores, el total de la ayuda continuará aumentando lentamente hasta el año 2030⁷⁴. Por ello, aun cuando la comunidad del desarrollo no consiguiera invertir lo suficiente para atender las necesidades de los ODM —lo

Las tendencias actuales requieren una tasa mundial sin precedentes de creación de empleo.

La acentuación de las diferencias provocará, probablemente, desorden y conflictos nacionales e internacionales.

que representaría, en nuestra opinión, un grave error—, los donantes no deberían suponer que la necesidad de ayuda se reducirá gradualmente. Es todavía menos probable que lo haga habida cuenta de que el umbral de pobreza implícito en que se basa actualmente la asignación de la ayuda está llamado a aumentar conforme crezca la riqueza media mundial.

Resumen

Aun cuando se consigan progresos en algunos de los indicadores de alcance mundial, los desequilibrios entre regiones y países serán cada vez más profundos.

- La brecha absoluta del ingreso per cápita entre los países más pobres del mundo (situados sobre todo en África) y los más ricos se duplicará para el año 2030, mientras que la parte de la población de los países africanos más pobres aumentará. Ello puede ser motivo de grave preocupación.
- Las tendencias actuales requieren una tasa mundial sin precedentes de creación de empleo. Si las economías de los países en desarrollo no son lo bastante productivas para crear una demanda de mano de obra en consonancia con la oferta, esta fuerza de trabajo adicional tendrá que absorberse únicamente con un nivel relativo de salarios cada vez más bajo. Ello reducirá el ritmo de eliminación de la pobreza, ya que la elasticidad de ésta depende de los salarios percibidos por la mano de obra no especializada.
- La pobreza, entendida de acuerdo con la actual base de US\$1 al día, bajará sustancialmente, pero incluso en 2030 unos 500 millones de personas vivirán todavía por debajo de ese umbral de pobreza extrema. En otras palabras, la pobreza continuará estando en el programa de cuestiones pendientes.
- Los problemas ambientales se agudizarán, y la carga del VIH/SIDA será enorme a mediano plazo, en África y en otras regiones.

Si se mantienen las actuales tendencias, es razonable temer que la ayuda de los países desarrollados al resto del mundo sea menor de la necesaria para un desarrollo económico y social rápido.

Programa para el próximo decenio

El intercambio de información se ha acelerado en todo el mundo, y todos saben mucho más acerca de lo que acontece en otros lugares. La población más pobre tiene información sobre los progresos conseguidos en las economías más avanzadas, y observa la creciente brecha absoluta que la separa de las clases medias y altas de todo el mundo. Las personas siempre se han preocupado por su situación relativa, no sólo por su nivel de vida absoluto. Estas comparaciones se hacían antes dentro de cada comunidad: el éxito económico de una persona abría los ojos a otras, lo que representaba un impulso para el progreso. La diferencia está en que ahora la comunidad tiene alcance mundial, y el desarrollo en un punto cualquiera influye en la trayectoria y probabilidad del desarrollo en otros lugares.

La ampliación de las diferencias y la mejor información pueden tener repercusiones en la paz y la seguridad en el mundo. No es probable que las personas bien informadas permanezcan totalmente pasivas ante la diferencia cada vez mayor en los niveles de vida. Estas divergencias fomentan radicalismos de todo tipo, algunos de los cuales desembocan en movimientos que tratan de perturbar el orden nacional e internacional. Los conflictos civiles resultantes de la falta de desarrollo son inmensamente costosos para los países. Cuando desbordan las fronteras nacionales y exigen intervenciones de mantenimiento de la paz y reconstrucción por parte de la comunidad internacional, son también costosos para ésta.

El radicalismo puede generar incluso apoyo popular a algunos movimientos terroristas internacionales en los países rezagados, donde esas corrientes tienen cierta resonancia cultural. La falta de desarrollo puede dar lugar también a Estados fallidos o en descomposición, algunos de los cuales pueden convertirse en refugios para los terroristas o traficantes de drogas. En resumen, la acentuación de las diferencias absolutas en el nivel de desarrollo parece una causa probable de desorden y conflictos, en el orden nacional e internacional, cuyos daños afectarían a los países tanto en desarrollo como desarrollados.

Para reducir estos riesgos es preciso avanzar hacia una comunidad mundial, constituida no por

personas que se observan mutuamente con desconfianza y envidia a través de las fronteras, sino por “ciudadanos” del mundo que colaboran para mejorar la suerte de toda la comunidad. Asimismo, para avanzar en ese sentido es preciso progresar también hacia un sistema de gobierno mundial, con líderes preocupados por lo que pueda ocurrir a las personas en todo el planeta, no sólo a los residentes de los países más ricos y más poderosos. Si se renuncia a esta tarea, se generará probablemente inseguridad, lo que significa un aumento de lo que los países ricos, menos ricos e incluso pobres gastan cada día en defensa, en vez de en desarrollo y reducción de la pobreza. Es probable que se provoque también un retroceso hacia una otra forma de nacionalismo o regionalismo, cuando el objetivo debería ser el mundialismo.

La oportunidad

A pesar de estos desafíos y graves riesgos, existe un margen de esperanza. Son varios los factores que han contribuido a ofrecer esta oportunidad:

- El final de la guerra fría en los primeros años noventa hizo que los donantes se mostraran más dispuestos a tener en cuenta no sólo consideraciones geopolíticas sino también los objetivos de desarrollo en todo el mundo. Hizo también posible una apertura política en las economías en desarrollo y en transición, lo que aumentó las posibilidades de que los programas de reforma encontraran legitimidad y apoyo popular.
- El progreso en el pasado decenio mejora las perspectivas de acción. Comprendemos mejor los determinantes del desarrollo económico, y hemos avanzado hacia la instauración de una asociación en pro del desarrollo, mediante mejoras y reformas de la ayuda internacional y promesas de liberalización del comercio y otros flujos económicos internacionales. El mundo no está en paz, pero la cooperación internacional para mantener la paz parece muy prometedora.
- Algunas de las previsiones aquí presentadas mejoran las perspectivas de éxito. En muchos países, la transición demográfica ofrecerá un decenio o más de bajos coefi-

cientes de dependencia, a medida que disminuya la proporción de familiares jóvenes a cargo, antes de que la población de edad más avanzada registre un fuerte crecimiento. La existencia de un mayor porcentaje de población en edad de trabajar ofrecerá a los países la oportunidad de ahorrar, invertir y avanzar antes de que comience a cerrarse esa oportunidad demográfica.

No obstante, existe el peligro de que todo esto parezca impensable el día de mañana. Todos estos factores pueden ser de duración limitada. La geopolítica está comenzando una vez más a influir en la asignación y prestación de la ayuda, y la guerra mundial contra el terrorismo ha establecido una separación entre los aliados y los países menos dispuestos a cooperar. La resolución de cumplir los compromisos en materia de ayuda y comercio corre el riesgo de debilitarse, a medida que los líderes que los asumieron vayan dejando paso a nuevas generaciones. Los reformadores de algunos países en desarrollo pueden tener dificultades para resistirse a la presión de su oposición política, dada la creciente brecha del desarrollo. Por otro lado, si se mantiene la inestabilidad política, el desarrollo será todavía menos probable. Al mismo tiempo, los otros progresos del sistema de gobierno en muchos países en desarrollo pueden provocar en los países desarrollados cierta desconfianza acerca de sus intenciones, lo que alejaría todavía más la posibilidad de que los países más pobres se pongan a la altura. La oportunidad demográfica se cerrará pronto, aun cuando en la mayoría de los países se mantendrá todavía durante algunos años. Finalmente, algunos de los riesgos mundiales sobre el estado físico del planeta o la seguridad de sus habitantes pueden hacerse realidad, con lo que desaparecería la oportunidad de avanzar hacia un mundo verdaderamente mejor.

Necesidad de reformar el sistema de gobierno mundial

¿Desaparecerá esta oportunidad sin que se realice un intento serio de avanzar hacia un sistema de gobierno mundial más eficaz? Para avanzar en ese sentido se requerirá el compromiso político entre los líderes mundiales —el Grupo de los Ocho, naturalmente, pero también y cada vez

Es preciso aplicar algunas sencillas políticas para que el mundo aproveche la oportunidad que se abre ante él.

más, el Grupo de los Veinte países en desarrollo— para poder crear una auténtica “comunidad mundial”.

Tenemos un marco para abordar los desafíos de la reducción de la pobreza y el medio ambiente en todo el planeta. Lo que no tenemos es un comité ejecutivo mundial que goce de legitimidad universal, represente los intereses de la inmensa mayoría y se ocupe de las cuestiones estratégicas a más largo plazo. Dicho organismo tendría tres tareas principales: reflexionar seriamente acerca de estas cuestiones internacionales, supervisar lo que está ocurriendo y dar la alarma cuando se paralice el progreso y los intereses egoístas nacionales o locales amenacen con retrasar el progreso hacia el bien común. El Grupo de los Ocho es un foro demasiado reducido para esta tarea. El Grupo de los Veinte, o una institución semejante enmarcada en un contexto que garantice la aplicación de dichas iniciativas, sería un vehículo más indicado.

Este no es el lugar más adecuado para examinar los detalles de una nueva arquitectura internacional o para imaginar cómo podría ser en la práctica este sistema de gobierno mundial, pero nuestro examen de las tendencias y posibilidades confirma firmemente su necesidad.

Tareas urgentes

No nos hacemos ilusiones de que estos cambios del gobierno mundial se hagan realidad rápidamente ni con facilidad. Mientras tanto, la comunidad del desarrollo debe adoptar medidas para continuar avanzando hacia una asociación con ese fin. Si no se consigue un enorme aumento de los recursos para el desarrollo y no se agiliza el cambio normativo e institucional, es poco probable que la mayor parte de los ODM lleguen a alcanzarse en todas las regiones para el año 2015. Por ello, es urgente la necesidad de ampliar los esfuerzos en favor del desarrollo. Las principales orientaciones para estos esfuerzos no son nuevas, y el Banco Mundial las ha promovido incansablemente en los últimos años.

Es preciso aplicar algunas sencillas políticas para que el mundo aproveche la oportunidad que se abre ante él, antes de que sea demasiado tarde. Podrían considerarse como una lista de *mínimos*. El mundo debería, *como mínimo*, acelerar el proceso

de Doha para abrir los mercados al comercio con los países en desarrollo y crear una nueva Ronda del desarrollo. Los países desarrollados deberían, *como mínimo*, continuar mejorando el sistema de gobierno. Estas medidas, lejos de representar objetivos extremadamente ambiciosos, son el mínimo imprescindible que se espera de la comunidad del desarrollo, mientras se esfuerza por instaurar un sistema mejor de gobierno mundial.

Concluimos este documento enumerando, en forma resumida, las distintas tareas de esta lista de requisitos *mínimos*. Todas ellas se han analizado en numerosos documentos del Banco Mundial y de otros organismos internacionales de desarrollo⁷⁵.

Sistema de gobierno e instituciones. El desafío fundamental en este contexto es el que se presenta a los países en desarrollo. Se han conseguido progresos, pero es preciso hacer más para fortalecer la capacidad, combatir la corrupción, mejorar las condiciones para la inversión, prestar servicios sociales de manera eficiente y eficaz y potenciar a toda la población⁷⁶. Una cosa más, el progreso del mundo en desarrollo debe ser uniforme.

Comercio. La resolución de la reciente asamblea de la OMC en Ginebra es alentadora. Evitó que se dieran por fracasadas las actuales negociaciones, pero es sólo un primer paso. Los países desarrollados deben abrir a los países en desarrollo todos sus mercados, en particular los de productos agropecuarios. Por su parte, los países en desarrollo deben avanzar más hacia el libre comercio.

Volumen de la AOD. Los compromisos de Monterrey deben hacerse realidad. A pesar de las promesas, los progresos continúan siendo modestos. Según proyecciones anteriores y estimaciones actuales, la ayuda debe multiplicarse aproximadamente por dos en los próximos años para tener la posibilidad de alcanzar los ODM. Si el volumen de la ayuda comprometida no alcanza esos niveles, es probable que se pongan en peligro todos los esfuerzos realizados para lograr los objetivos en los países en desarrollo.

Deuda. La Iniciativa para los PPME contribuyó a una drástica reducción del nivel de la deuda de los países de ingreso bajo que han alcanzado su punto de decisión. No obstante, puede haber circunstancias en que la deuda restante represente

un grave obstáculo para el desarrollo futuro. Por otro lado, son demasiados los países que no han alcanzado su punto de decisión. Se ha entablado un debate sobre la conveniencia de reducir o no todavía más la deuda, y quizá de su total condonación, de manera que en el futuro la ayuda consista más en donaciones que en préstamos.

Medio ambiente. Para progresar, debemos utilizar sabiamente los limitados recursos disponibles, como hace el Fondo para el Medio Ambiente Mundial cuando colabora con instituciones de países en desarrollo para aplicar nuevos planteamientos que han demostrado su eficacia en programas piloto. En lo que respecta al cambio climático y la pérdida de biodiversidad, con horizontes de planificación de 10 a 20 años, debemos establecer redes de aprendizaje basadas en la colaboración, que permitan a los gobiernos, instituciones multilaterales, ONG y empresas privadas formular opiniones comunes sobre los problemas críticos y planteamientos coordinados para hacerles frente. Podemos echar mano de asociaciones como el Foro de Ejecutivos sobre cuestiones forestales, que verifica el cumplimiento de las normas de ordenación forestal que protegen los medios de subsistencia de los pobres; el Fondo Prototipo para el Carbono, del Banco Mundial, que está estableciendo mecanismos para intercambiar reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del Protocolo de Kyoto, y la Alianza forestal del WWF, cuyo objetivo es reducir la pérdida y degradación de los bosques.

Aprendizaje mundial

La Conferencia de Shanghai, celebrada en mayo de 2004, extrajo enseñanzas de las iniciativas de desarrollo eficaces y demostró la necesidad de un aprendizaje de alcance mundial para lograr

los ODM. China, India, Uganda y Viet Nam han reducido verdaderamente la pobreza en gran escala. En cada caso, la fuerza impulsora fue la aceleración del crecimiento económico, mantenido durante más de un decenio. También en cada caso, hubo reformas institucionales y normativas deliberadas para estimular el crecimiento. El Proceso de aprendizaje de Shanghai está basado en el concepto de que los países pueden aprender unos de otros, pero que no hay una fórmula sencilla a la que se pueda recurrir para estimular el crecimiento. Las transferencias de tecnologías serán especialmente importantes en este sentido. Pero cada país debe aprender mediante un proceso de tanteo.

Las comunidades han reducido la pobreza utilizando intervenciones innovadoras en los terrenos de la educación, la salud, las transferencias orientadas a objetivos específicos, el abastecimiento de agua, el saneamiento, la electricidad, el microfinanciamiento y otros servicios importantes. La creación de procesos y proyectos para mejorar la prestación de servicios puede dar lugar a la adopción y adaptación generalizada, y a la reducción de la pobreza en sentido amplio. La experiencia demuestra que para reproducir los éxitos en mayor escala se requiere un planteamiento de aprendizaje basado en la acción. El Proceso de aprendizaje de Shanghai tenía como objetivo estimular en todo el mundo este planteamiento. El aprendizaje mundial consiste también en abrirse al mundo.

De cara al futuro, tenemos una oportunidad de cambiar el mundo para los jóvenes de hoy, que representan ahora la mitad de la población de los países en desarrollo, a fin de crear un mundo en el que podamos compartir las promesas de desarrollo más rápido y de mucha menos pobreza.

El aprendizaje mundial consiste también en abrirse al mundo.

Notas

- 1 Este resumen se basa en un trabajo de Stern, Dethier y Rogers (de próxima aparición), así como en un estudio del Banco Mundial (2004c).
- 2 McNamara (1973), pág. 27.
- 3 Arndt (1987) ha escrito una excelente reseña de la historia del concepto de desarrollo.
- 4 Banco Mundial (1990). En el Banco Mundial, el cambio se inició con la publicación del *Informe sobre el desarrollo mundial de 1990*, dedicado a la pobreza, que incluyó las primeras estimaciones mundiales estandarizadas de la prevalencia de la pobreza, y con el viraje del objetivo principal de la institución que se produjo después de que James D. Wolfensohn asumiera la presidencia en 1995.
- 5 Este resumen se ha tomado de Ranis (2004).
- 6 Véase en particular: Sen (1999, 2002).
- 7 Véase un análisis más extenso en Stern, Dethier y Rogers (de próxima aparición).
- 8 Narayan (2000).
- 9 Banco Mundial (2000b).
- 10 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (2002).
- 11 En este caso, los instrumentos se han considerado en sentido amplio y comprenden todo tipo de medidas e instituciones estatales; como es lógico, incluyen las políticas y los programas económicos, pero también la intervención social y las instituciones políticas.
- 12 Véanse los escritos de Arndt (1987); Stiglitz (1998); Adelman (2001), y Stern (2001).
- 13 Véase un análisis más detallado en Banco Mundial (2004a, 2004f).
- 14 Véanse distintos análisis de la relación entre instituciones y desarrollo en Bardhan (1997a, 1997b); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), y Rodrik (2003, de próxima aparición).
- 15 Irma Adelman estudia esta tendencia a la “monocausalidad” y la señala como una de las tres principales falacias de la teoría del desarrollo (Adelman, 2001). En su análisis del trabajo de Adelman, Vines presenta una taxonomía más sencilla, similar a la incluida en el presente documento (Vines, 2001).
- 16 La expresión fue acuñada por John Williamson (1990). Éste señaló posteriormente que su intención original había sido elaborar una lista descriptiva y no preceptiva, como se interpretó en realidad (véase Williamson, 1997).
- 17 Véanse, en Banco Mundial (2003a), los mecanismos que definen esta trampa.
- 18 Obsérvese que esta afirmación no es necesariamente válida si la reducción de la pobreza se mide en términos absolutos.
- 19 Sobre Indonesia, véase Bourguignon, Ferreira y Lustig (de próxima aparición).
- 20 Se trata del conocido mecanismo modelo propuesto por Kaldor (1961).
- 21 Este argumento es fundamental en Chenery y colaboradores (1974).
- 22 Véase, por ejemplo, O’Rourke y Williamson (1999); Tirole (2002), y Banco Mundial (2002a).
- 23 Véanse las pruebas presentadas en Banco Mundial (1998a) y Banco Mundial (2004f).
- 24 Banco Mundial (1998a).
- 25 Véanse Burnside y Dollar (2000, 2004); Collier y Dollar (2002), y Easterly, Levine y Roodman (2003).
- 26 Véase, por ejemplo, Devarajan, Dollar y Holmgren (2001).
- 27 Véanse, por ejemplo, Corbo y Fischer (1995); Mosley (2001); Banco Mundial (2001a, 2003e); Vreeland (2003); Bird (2004); Dreher (2004), y Easterly (de próxima aparición).
- 28 Véase, por ejemplo, Devarajan y Swaroop (1998).
- 29 Dollar y Levin (2004).
- 30 El índice de las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) de cada país es el promedio no ponderado de las puntuaciones nacionales correspondientes a 20 indicadores de la calidad de las políticas e instituciones. Tales indicadores se agrupan en cuatro categorías: gestión económica (gestión de la inflación y desequilibrios macroeconómicos, política fiscal, gestión de la deuda pública, gestión y sostenibilidad del programa de desarrollo), políticas estructurales (política comercial; régimen cambiario; estabilidad financiera; grado de desarrollo, eficiencia y movilización de recursos del sector financiero; condiciones que permitan la competencia del sector privado; mercados de bienes y factores, y políticas e instituciones para la sostenibilidad ambiental), políticas para la inclusión social y la equidad (género, equidad en el uso de los recursos públicos, protección social y trabajo, y seguimiento y análisis de los efectos de la pobreza y los resultados de la lucha contra ella) y gestión e instituciones del sector público (derechos de propiedad y gobierno basado en el derecho; calidad de la gestión presupuestaria y financiera; eficiencia de la movilización de recursos; calidad de la administración pública, y transparencia, rendición de cuentas y corrupción del sector público).

- 31 En un estudio reciente de Clemens, Radelet y Bhavnani (2004) también se examina el papel de la asistencia como medio de fomentar el crecimiento en los países de ingreso bajo. Los autores dedican atención especial a la parte de la AOD distribuida como ayuda presupuestaria o destinada al financiamiento de inversiones en el “sector real” (como la infraestructura). Determinan que tal ayuda ha tenido, en general, un impacto positivo en el crecimiento de todos los países de ingreso bajo.
- 32 Banco Mundial (2003c) y Rogerson (2004).
- 33 Véase la información del Comité para el Desarrollo (2004b).
- 34 Véase, por ejemplo, Kaufmann, Kraay y Zoidó-Lobaton (1999, 2002); Banco Mundial (2000a), y Dethier (2003).
- 35 Banco Mundial (1998a).
- 36 Hasta ahora, las puntuaciones asignadas a cada país en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) no se divulgaban, pero es probable que en el futuro próximo se den a conocer paulatinamente.
- 37 Francis Fukuyama, en un libro sobre la construcción de los Estados publicado recientemente, relaciona las reformas de la gestión de gobierno con factores vinculados a cuestiones técnicas, el liderazgo y el capital social (Fukuyama 2004).
- 38 UNESCO (1990), Artículo I.1.
- 39 Nogues y Finger (2001)
- 40 En la mayoría de los indicadores, nos hemos concentrado en los cambios ocurridos a partir de 1990, pero con frecuencia utilizamos 1980 como año base para verificar si los últimos años corresponden a una interrupción o, por el contrario, a la continuación de una tendencia a largo plazo. Al mismo tiempo, también es cierto que, para la opinión pública, el año 1990 marca, posiblemente, un cambio importante: el comienzo de la globalización.
- 41 Banco Mundial (2004c), Gráfico 1.22.
- 42 Obsérvese, sin embargo, que la mediana de las tasas de crecimiento del ingreso per cápita de los países en desarrollo aumentó entre uno y dos puntos porcentuales entre el decenio de 1980 y el de 1990 (véase Banco Mundial 2004b).
- 43 Banco Mundial (2004c).
- 44 El segundo decil registró un crecimiento levemente positivo del ingreso en razón de los buenos resultados en comparación con los deciles adyacentes. Económicamente hablando, se está produciendo una rápida divergencia entre los ingresos en el plano mundial, tanto en términos relativos como absolutos. Los países situados en el decil superior tuvieron, en promedio, ingresos 16 veces superiores, con una diferencia de US\$19.000 (a precios de 1995 y utilizando correcciones relativas a la paridad de poder adquisitivo). En 2002, sus ingresos fueron 22,7 veces superiores, con una diferencia de US\$26.800.
- 45 El Gráfico 3 muestra el número de países, y en el Gráfico 4 se señala la participación de la población mundial, suponiendo que cada persona percibe el ingreso medio del país donde reside.
- 46 Teniendo en cuenta un umbral de pobreza levemente superior (pero en modo alguno generoso) de US\$2 al día, la tasa de pobreza de los países en desarrollo se redujo del 62% al 55%, mientras que el número absoluto de personas en la pobreza aumentó levemente (de 2.690 millones a 2.730 millones).
- 47 Véase Banco Mundial (1998a) y Becker, Philipson y Soares (2003).
- 48 Datos extraídos del sistema de gestión y análisis de datos estadísticos (Statistical Information Management and Analysis), que modifica La información de Barro y Lee (1993).
- 49 Datos extraídos de Stern, Dethier y Rogers (de próxima publicación).
- 50 Datos actualizados utilizando el trabajo de Goldin, Rogers y Stern (2002).
- 51 Véase Banco Mundial (2003b).
- 52 Banco Mundial (2003a). En este contexto, “países ricos” significa los países de la OCDE.
- 53 Véase Comité para el Desarrollo (2004b).
- 54 Comité para el Desarrollo (2004b), pág. 54. Las categorías de calificación correspondientes al Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento son menos comparables, pero las calificaciones han aumentado en las cuatro categorías (instituciones financieras, empresas, infraestructura y mercados y comercio), y todas ellas abarcan aspectos relativos a las instituciones y la gestión pública.
- 55 En 2001, el gasto militar de los países de ingreso alto representó, en promedio, el 2,3% del PIB. El promedio mundial también asciende al 2,3% del PIB. En 2001, Estados Unidos destinó el 3,1% del PIB a gastos militares, la Federación de Rusia el 3,8%, China el 2,3% y Europa (únicamente los países de la Unión Económica y Monetaria) el 1,8%.
- 56 Comité para el Desarrollo (2004b), pág. 171.
- 57 Comité para el Desarrollo (2004a).
- 58 Datos del Departamento de Deuda (PRMDE) del Banco Mundial.
- 59 Comité para el Desarrollo (2004b), pág. 177.
- 60 El empleo se mide por la magnitud de la población en edad de trabajar ajustada en función de una tasa de actividad supuesta equivalente a dos tercios de la población.
- 61 Las cifras correspondientes a África al sur del Sahara son altamente especulativas debido al VIH/SIDA.
- 62 Sobre la base del crecimiento de la población en edad de trabajar ajustado en función de una tasa de actividad supuesta equivalente a dos tercios de la población.
- 63 La situación en la región de Oriente Medio y Norte de África es particularmente alarmante, pues en los prime-

- ros dos decenios del siglo XXI será necesario crear 100 millones de empleos, lo cual supone una duplicación del empleo actual (Banco Mundial, 2004d).
- 64 Los datos se basan en la clasificación de los países en grupos de ingresos de 2004. Entre los países industrializados se incluyen las nuevas economías industrializadas de Asia: Hong Kong (China), República de Corea, Singapur y Taiwán (China).
- 65 En 2002, el 32% del producto mundial (PIB) correspondió a Estados Unidos (Banco Mundial 2004e).
- 66 Esta tasa de crecimiento supone que no hubo cambios en la paridad de poder adquisitivo a través del tiempo. A medida que las economías emergentes convergen hacia ingresos per cápita al nivel de los países de ingreso alto, es probable que también converjan las tasas de paridad de poder adquisitivo. No obstante, este dato no se tiene en cuenta en estas proyecciones.
- 67 Europa y Asia central y Oriente Medio y Norte de África no llegarían a la meta de reducción de la pobreza prevista en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), pero partieron de un nivel mucho más bajo.
- 68 Banco Mundial (1999). En Banco Mundial (2002b) se muestra un aumento del 42% a alrededor del 54%, que se debe probablemente a diferencias en la definición, pero en cualquiera de los casos, la divergencia es igualmente amplia.
- 69 Banco Mundial (2002b).
- 70 Para más detalles, véase Banco Mundial (2002b).
- 71 Todas estas conclusiones fueron están tomadas de Clemens, Kenny y Moss (2004).
- 72 Clemens, Kenny y Moss (2004), pág. 19.
- 73 Banco Mundial (2003a), págs. 5 y 6.
- 74 Con respecto al PIB per cápita, la población y la calificación de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN), se supuso una elasticidad de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de $-0,1$, $-0,45$ y $1,71$, respectivamente, con una constante de $6,74$. En el marco de estos supuestos, y suponiendo una EPIN constante, la asistencia oficial para el desarrollo destinada a países que pueden recibir financiamiento de la AIF (los países incluidos en el cálculo) aumenta un 6% durante ese período.
- 75 Véase Comité para el Desarrollo (2004b).
- 76 Véase Banco Mundial (2003d, 2004f).

Referencias

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review* 91: 1369–401.
- Adelman, Irma. 2001. "Fallacies in Development Theory and their Implications for Policy". En J. Stiglitz y G. Meier, comps., *Frontiers of Development Economics*. Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Arndt, H.W. 1987. *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Banco Mundial. 1990. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La pobreza*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1998a. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1998b. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998–1999: El conocimiento al servicio del desarrollo*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1999. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999–2000: En el umbral del siglo XXI*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2000a. *Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.
- . 2000b. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000–2001: Lucha contra la pobreza*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2001a. *Adjustment Lending Retrospective*. Políticas de Operaciones y Servicios a los Países. Washington, D.C.
- . 2001b. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002: Instituciones para los mercados*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2002a. *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. Policy Research Report. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2002b. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003: Desarrollo sostenible en una economía dinámica*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2003a. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2003b. "Low-Income Countries under Stress: Implementation Overview". Políticas de Operaciones y Servicios a los Países. Washington, D.C.
- . 2003c. "Desarrollo dirigido por los propios países: Evaluación conjunta del Marco Integral de Desarrollo". Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.
- . 2003d. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2003e. *2003 Annual Report on Development Effectiveness: The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform*. Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.
- . 2004a. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2004b. *Economic Reforms and Growth Experiences: Lessons from the 1990s*. Red PREM. Washington, D.C.
- . 2004c. *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington, D.C.
- . 2004d. *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract*. Washington, D.C.
- . 2004e. *World Development Indicators 2004*. Washington, D.C.
- . 2004f. *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for All*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bardhan, Pranab. 1997a. *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*. Paris: OECD Development Center.
- . 1997b. "Corruption and Development. A Review of Issues". *Journal of Economic Literature* 35(3): 1320–46.
- Barro, Robert J. y Jong-Wha Lee. 1993. "International Comparison of Educational Attainment". *Journal of Monetary Economics* 32(2): 363–94.
- Becker, Gary S., Tomas J. Philipson y Rodrigo Reis Soares. 2003. *The Quantity and Quality of Life and the Evolution of World Inequality*. NBER Working Paper 9765. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Bird, Graham. 2004. "Growth, Poverty and the IMF". *Journal of International Development* 16: 621–36.
- Bourguignon, François. 2003. "The Growth-Poverty-Inequality Triangle". Documento presentado en el Indian Council for Research on International Economic Relations, 4 de febrero, Nueva Delhi.
- Bourguignon, François, Victoria Levin y David Rosenthal. 2004. "Global Distribution and Redistribution". Documento presentado en la Conferencia anual sobre economía del desarrollo del Banco Mundial, 10 de mayo, Bruselas.

- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Nora Lustig, comps. De próxima publicación. *Microeconomics of Income Distribution in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Burnside, Craig y David Dollar. 2000. "Aid, Policies, and Growth". *American Economic Review* 90(4): 847-68.
- . 2004. "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 2834. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Chen, Shaohua y Martin Ravallion. 2004. "How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980s?" *World Bank Research Observer* 19(2): 141-69.
- Chenery, Hollis, Montek Ahluwalia, Clive Bell, John Dulloy y Richard Jolly. 1974. *Redistribution with Growth*. Banco Mundial e Institute of Development Studies. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Clemens, Michael A., Charles J. Kenny y Todd J. Moss. 2004. "The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success". Documento de trabajo No. 40. Centro para el Desarrollo Mundial, Washington, D.C.
- Clemens, Michael A., Steven Radelet y Rikhil Bhavnani. 2004. "Counting Chickens When They Hatch: The Short-Term Effect of Aid on Growth". Documento de trabajo No. 44. Centro para el Desarrollo Mundial, Washington, D.C.
- Collier, Paul y David Dollar. 2002. "Aid Allocation and Poverty Reduction". *European Economic Review* 46(8): 1475-500.
- Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. 2002. "Marcos para la cooperación para el desarrollo y el derecho al desarrollo". Quinto informe del experto independiente en el derecho al desarrollo, Sr. Arjun Sengupta, presentado de conformidad con la Resolución 2002/69 de la Comisión. E/CN.4/2002/WG.18/6. Nueva York.
- Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo). 2004a. "Eficacia de la ayuda y modalidades de financiamiento". Documento presentado para la reunión que tuvo lugar el 2 de octubre. Washington, D.C.
- . 2004b. *Informe sobre el seguimiento mundial de las políticas y medidas necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio y otros resultados conexos*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.
- Corbo, Vittorio y Stanley Fischer. 1995. "Structural Adjustment, Stabilization and Policy Reform: Domestic and International Finance". En J. Behrman y T. N. Srinivasan, comps., *Handbook of Development Economics*. Vol. III. Amsterdam: Holanda del Norte.
- Dethier, Jean-Jacques. 2003. "Corruption in the Seven Low Income Countries of the Commonwealth of Independent States". Documento presentado en una conferencia de la Iniciativa CEI-7, que tuvo lugar del 20 al 22 de enero en Lucerna, Suiza.
- Devarajan, Shantayanan y Vinaya Swaroop. 1998. "The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 2022. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Devarajan, Shantayanan, David R. Dollar y Torgny Holmgren. 2001. *Aid and Reform in Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dollar, David y Victoria Levin. 2004. "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 3299. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dreher, Axel. 2004. "A Public Choice Perspective of IMF and World Bank Lending Aid Conditionality". *Public Choice* 119(3-4): 445-64.
- Easterly, William. De próxima publicación. "What Did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans". *Journal of Development Economics*.
- Easterly, William, Ross Levine y David Roodman. 2003. *New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's 'Aid, Policies, and Growth'*. NBER Working Paper 9846. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Goldin, Ian, Halsey Rogers y Nicholas Stern. 2002. *The Case for Aid*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kaldor, Nicholas. 1961. "Capital Accumulation and Economic Growth". In F. A. Lutz y D. C. Hague, comps., *The Theory of Capital*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoidó-Lobaton. 1999. "Governance Matters". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 2196. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 2002. "Governance Matters II". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 2772. Banco Mundial, Washington, D.C.
- McNamara, R.S. "Discurso ante la Junta de Gobernadores". 24 de septiembre, Nairobi.
- Mosley, Paul. 2001. "The IMF after the Asian Crisis: Merits and Limitations of the 'Long-term Development Partner' Role". *World Economy* 24(5): 597-629.

- Narayan, Deepa, en colaboración con P. Raj, K. Schafft, A. Rademacher y S. Koch-Schulte. 2000. *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* Washington, D.C.: Oxford University Press y Banco Mundial.
- Nogues, Julio y Michael Finger. 2001. "The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 2732. Banco Mundial, Washington, D.C.
- O'Rourke, Kevin H. y Jeffrey G. Williamson. 1999. *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Ranis, Gustav. 2004. "The Evolution of Development Thinking: Theory and Policy". Documento presentado en la Conferencia anual sobre economía del desarrollo del Banco Mundial, 10 de mayo, Bruselas.
- Rodrik, Dani. 2003. "Introduction: What Do We Learn from Country Narratives?" En *In Search of Prosperity: Analytic Narratives in Economic Growth*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- . De próxima publicación. "Growth Strategies". En P. Aghion y S. Durlauf, comps., *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: Holanda del Norte.
- Rogerson, Andrew. 2004. "The International Aid System 2005–2010: Forces For and Against Change". Overseas Development Institute, Londres.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- . 2002. *Rationality and Freedom*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Shilling, John D. 2004. "World Bank-International Monetary Fund Coordination on Structural Adjustment and Poverty Reduction Program". Informe de CCG. Conservación Internacional, Center for Conservation and Government, Washington D.C.
- Stern, Nicholas. 2001. *A Strategy for Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Stern, Nicholas, Jean-Jacques Dethier y Halsey Rogers. De próxima publicación. *Growth and Empowerment: Making Development Happen*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes". Conferencia Raúl Prebisch auspiciada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 19 de octubre, Ginebra.
- Tirole, Jean. 2002. *Financial Crises, Liquidity, and the International Monetary System*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura). 1990. "Declaración mundial sobre educación para todos: La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje". Aprobada en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos que tuvo lugar del 5 al 9 de marzo en Jomtien, Tailandia.
- Vines, David. 2001. "Comment". En J. Stiglitz y G. Meier, comps., *Frontiers of Development Economics*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Vreeland, James R. 2003. *The IMF and Economic Development*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Instituto de Economía Internacional.
- . 1997. "The Washington Consensus Revisited". En Louis Emmerij, comp., *Economic and Social Development into the 21st Century*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

