
LUCHA CONTRA LA POBREZA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO*

RESUMEN

Las relaciones entre ayuda al desarrollo y lucha contra la pobreza están siendo objeto de análisis y debate desde hace unos años, como consecuencia de los últimos aportes elaborados tanto desde instancias multilaterales (PNUD, CAD) como desde agencias bilaterales (DFID). En este artículo se pretende ofrecer una visión, lo más completa posible, del estado actual de los estudios que buscan analizar el impacto de la ayuda externa sobre el crecimiento, la equidad y el desarrollo, y presentar algunos ejemplos empíricos que ilustren los alcances y limitaciones de estos efectos –directos e indirectos– en las economías y sociedades del mundo en desarrollo.

I. Introducción y visión global

Un área poco cultivada por la literatura de la cooperación al desarrollo hasta hace pocos años es la referida a su impacto sobre la pobreza¹ y la distribución de la renta. Descuido sorprendente, ya que el sistema de cooperación internacional ha sido cuestionado desde distintas posiciones del arco académico e ideológico precisamente por su supuesta incapacidad para aliviar la pobreza y/o por mostrar efectos regresivos en la distribución de la renta. Así, desde la *economía liberal*, Bauer (1971) afirmaba que los grupos más pobres de los Países en Desarrollo (PED) apenas acceden a la ayuda², apreciación compartida desde la *economía radical*, si bien ésta reparte la responsabilidad más

* Economista. Trabajó con la cooperación española en Nicaragua, Honduras, Uruguay y Cuba.

1. Para una conceptualización de la pobreza, lo que excede el objeto de estas páginas, ver PNUD (1997).

2. En sus palabras: "La ayuda beneficia a gentes económicamente fuertes dentro de los países receptores, especialmente a los componentes de la población urbana y, en particular, a los políticos, funcionarios, universitarios y a ciertos sectores del mundo de los negocios. Los grupos materialmente más pobres del mundo subdesarrollado, los aborígenes, las poblaciones tribales y las gentes del desierto, difícilmente tienen acceso a la ayuda" (Bauer, 1971; 147).

equitativamente entre donantes y receptores. Por ejemplo, *Griffin* (1986) acusaba a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de no discriminar a los gobiernos que menos se ocupan de disminuir la pobreza de sus países: "La AOD ha hecho poco para promover el crecimiento y menos para aliviar la pobreza. Al final, parece hacer poco más que sostener en el poder a gobiernos corruptos y regímenes viciados" (*Griffin*, 1986; 44). La ausencia de análisis contrastados resulta aún más chocante si se tiene en cuenta que la erradicación de la pobreza es un objetivo principal de la cooperación al desarrollo.

A partir de estos antecedentes, el reto que se plantean estas páginas es doble: por un lado, el de analizar si, a pesar de sus potencialidades, el impacto de la AOD en la pobreza es negativo o neutro, en lugar de positivo. Por otro, si tal fuera el caso, el de averiguar las razones que pudieran explicar ese comportamiento tan poco deseable para, en la medida de lo posible, revertirlo.

Hay que advertir que la importancia de este asunto desborda los aspectos sociales, tan relevantes de por sí, para invadir de lleno el terreno del crecimiento económico. Pues, la reducción de la pobreza y una mayor equidad en la distribución de la renta están relacionadas a su vez con el crecimiento. El gráfico 1 recoge las distintas vías que relacionan la AOD con la pobreza y la distribución de la renta.

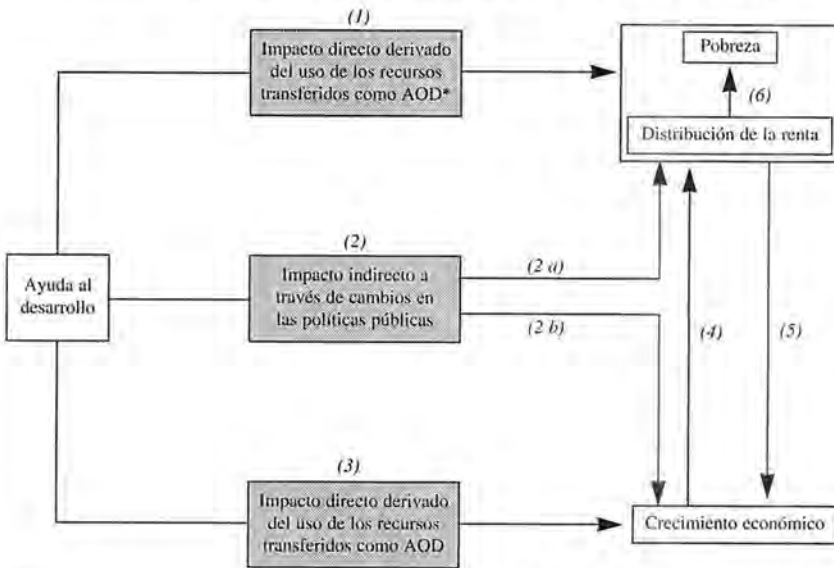
Las relaciones (1) y (2a), es decir, el impacto de la AOD sobre la pobreza y la equidad, tanto directo —derivado del uso de los recursos de la cooperación— como indirecto —a través de los cambios en las políticas públicas—, constituyen el objeto central de este trabajo. Pero hay otras relaciones que deben quedar recogidas aquí. Es el caso de las líneas (2b) y (3) del gráfico, es decir, el impacto directo e indirecto de la AOD sobre el crecimiento económico —relaciones que, por razones de espacio, se escapan al contenido de estas páginas³—, puesto que el crecimiento tiene a su vez una influencia notable en la evolución de la pobreza y la distribución de la renta —línea (4) del gráfico—. Relación que es de doble sentido, como refleja la línea (5). Por último, respecto a la relación entre pobreza y distribución de la renta —línea (6)—, aunque la reducción de la pobreza depende de manera crucial de la mejora en la distribución de la renta⁴, en el texto se considera, para simplificar, que ambas van juntas⁵.

3. El impacto de la AOD sobre el crecimiento es positivo cuando coinciden políticas adecuadas en el país receptor y una labor eficaz por parte de las agencias de cooperación. Para profundizar sobre la relación entre AOD y crecimiento ver *White* (1992) y *Mosley y Hudson* (1996 y 1997).

4. La reducción de la pobreza dependerá de la distribución de la renta, la tasa de crecimiento económico, el tipo de crecimiento —integrador o excluyente— observado y de las variaciones en las normas de medición de la pobreza —la fijación de las "líneas de pobreza"— a lo largo del tiempo.

5. En el texto, en ocasiones, se distingue entre ambas. Es claro que una reducción de la pobreza podría coexistir con un aumento de la desigualdad —como efecto, por ejemplo, de un elevado crecimiento económico con frutos poco repartidos—. Al contrario, podría aumentar la pobreza y disminuir la desigualdad —sería el caso de una crisis si se tomasen medidas redistributivas para proteger a los pobres—.

Gráfico 1
Canales a través de los que la AOD se relaciona con la pobreza



(*) = incluye tanto el impacto de proyectos de desarrollo —por ejemplo, los dirigidos a infraestructura social— como los distintos tipos de *ayuda-programa* —como los destinados al apoyo a la importación, si beneficia a los pobres, o los de reducción de deuda, si “liberan” recursos públicos para el gasto social—.

Fuente: elaboración propia.

El resto del trabajo se articula así: la sección II se ocupa de algunos estudios recientes sobre la relación entre equidad, crecimiento y desarrollo. La sección III describe las actuaciones del sistema de cooperación en el ámbito de la equidad y la lucha contra la pobreza —las *potencialidades* de los instrumentos de la AOD relacionados con este objetivo—. La sección IV explora las posibles causas o limitaciones que pueden menoscabar ese papel. La sección V analiza el impacto directo e indirecto de la AOD en la pobreza y la distribución de la renta, y repasa la evidencia empírica existente. Al final se ofrecen algunas conclusiones.

II. Relación entre equidad, crecimiento y desarrollo

En los últimos años ha aparecido una serie de estudios que señalan no sólo la compatibilidad entre el crecimiento económico y las mejoras distributivas y sociales, sino también el círculo virtuoso que puede unir estas variables, de

modo que, además de no existir contradicción entre crecimiento y reducción de la pobreza, la política óptima sería avanzar en ambos objetivos *a la vez*.

Ello explicaría, junto a otras razones, las diferencias observadas entre América Latina y las economías de rápido crecimiento de Asia oriental: mientras éstas se caracterizaron en las tres últimas décadas por una distribución del ingreso considerablemente equitativa (*Pipitone*, 1996 y 1999), una aguda polarización del ingreso explicaría en América Latina el bajo crecimiento. *Fernández Arias y Montiel* (1998) han calculado que un punto de la diferencia observada entre las tasas de crecimiento de ambas regiones se explicaría por el déficit educacional que muestra la región latinoamericana respecto a la asiática⁶ y por otras diferencias estructurales, como la distribución del ingreso. Por su parte, *Londoño y Székely* (1998) encontraron que la distribución de activos es esencial en la comparación de los niveles de desigualdad entre América Latina y Asia: la mayor desigualdad de la propiedad de recursos naturales y las diferencias de la desigualdad de educación explicarían más del 80% de las diferencias de desigualdad de ingreso entre ambas regiones. También *Rodrik* se refiere a la igualitaria distribución de la renta en los países del este asiático y a la mejor educación de la mano de obra respecto al resto de los PED como hecho diferencial de partida y explicación del mejor manejo económico logrado por aquellos países (*Rodrik*, 1996; 20).

Por su parte, el PNUD (1996) realizó un análisis con el objetivo de establecer la vinculación entre crecimiento económico y desarrollo humano. Su principal conclusión es que existe una relación positiva y *bidireccional* entre ambas variables. Pero también mostró que esta relación no es automática, sino que puede verse favorecida o dificultada por determinados factores, como el gasto social y la distribución del ingreso. Algunos resultados del estudio del PNUD son elocuentes: por ejemplo, en lo que respecta al impacto del crecimiento en el desarrollo humano —la relación menos cuestionada—, el aumento de un punto en la tasa media del PIB per cápita reducía la deficiencia en la esperanza de vida en el 2,2% y la tasa de mortalidad infantil en 16 puntos —variables relacionadas con la pobreza—. Pero, a la vez, y éste es el aspecto más interesante, el desarrollo humano ejerce un efecto positivo sobre el crecimiento: un aumento en la esperanza de vida del 10% aumenta la tasa de crecimiento del PIB *per cápita* en un 1,1% anual. Y en lo que respecta a la idea de que los beneficios del crecimiento sobre el desarrollo humano no son automáticos, el PNUD comprueba que, en determinados períodos, varios países —entre ellos Argentina, Honduras y EEUU— mostraban a la vez tasas de

6. Latinoamérica cuenta con 5,2 años de educación, cuatro menos que los países del sudeste asiático de renta similar (*Londoño y Székely*, 1998).

crecimiento positivas y un aumento de la pobreza⁷. De este modo, aunque el crecimiento constituya una condición necesaria para reducir la pobreza, no es una condición suficiente. La extensión con que lo consiga dependerá de otros factores, como su impacto en el empleo, la existencia de un salario mínimo o el uso de los recursos públicos para favorecer el desarrollo humano⁸. Otro factor importante es la situación inicial de desigualdad: la pobreza se reduce con más facilidad cuanto más equitativo es el punto de partida. Hay estudios que estimaron que un crecimiento del PIB per cápita anual del 10% reduciría la incidencia de la pobreza de ingreso en un 30% en sociedades relativamente igualitarias, mientras sólo lo haría en un 10% en sociedades con mayor desigualdad.

Otros autores prestigiosos apoyan la idea de la complementariedad entre crecimiento y equidad. Así, *Ramírez, Ranis y Stewart (1999)* consideran que existe una fuerte conexión circular entre crecimiento y desarrollo humano: mientras el primero proveería los recursos que permiten sostener las mejoras del segundo, la mayor calidad de la mano de obra sería la contribución del desarrollo humano al crecimiento. Para estos autores, muchos de los requisitos necesarios para la expansión económica, como las políticas solventes de desarrollo o el nivel de las inversiones, están relacionadas con el nivel de educación existente: al cabo, ni la calidad de las políticas es independiente de la preparación de los encargados de su diseño y ejecución, ni a los inversores nacionales o extranjeros les es indiferente la cualificación alcanzada por la mano de obra⁹. Pero el desarrollo humano está estrechamente relacionado, para *Ramírez et al.*, con la reducción de la pobreza y la distribución de la renta. Cuando las familias pobres aumentan su renta, mejoran también su dieta alimenticia y su demanda de educación, lo que mejora el desarrollo humano y las tasas de crecimiento. La relación que liga crecimiento y desarrollo humano dependerá, entre otros factores, de las políticas aplicadas y de la distribución de activos y renta¹⁰. Los resultados que obtienen estos autores no se apartan mucho de los del PNUD: en la relación que une el crecimiento con el desarrollo humano encuentran que un incremento de un punto en el PIB reduce la deficiencia de la esperanza de vida en 3 puntos, mientras que en la que va del desarrollo humano al crecimiento, un incremento de la renta del 20%

7. Ver el informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD de 1997, dedicado a la pobreza.

8. Para el PNUD, el crecimiento económico explica sólo alrededor de la mitad de la reducción de la pobreza. El resto depende de las políticas seguidas con ese fin (PNUD, 1997).

9. No es casual, por ello, que las nuevas teorías del crecimiento hayan acentuado el papel de la educación y el nivel de I+D en la productividad del capital.

10. La evidencia empírica que sugiere que la distribución de la renta impacta favorablemente el crecimiento se puede encontrar en Alesina y Rodrik (1994): "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 109, y en Persson y Tabellini (1994): "Is Inequality Harmful for Growth". *American Economic Review*, 84 —recogidos en *Ramírez et al. (1999)*—.

más pobre tiene un impacto del 0,40 sobre la tasa de crecimiento (*Ramírez et al.* 1999).

Cuatro conclusiones se pueden extraer de los párrafos anteriores: i) en primer lugar, que el crecimiento económico reduce la pobreza, sobre todo a través de su impacto en el empleo, formal e informal¹¹. ii) En segundo lugar, que tal relación no es automática. Dependerá crucialmente de la situación de partida —ya que el patrón equitativo o inequitativo tiende a reproducirse¹²— y de las políticas de desarrollo social impulsadas —en particular de educativas y las que inciden en la pobreza rural—. A ello hay que agregar otros factores, como el servicio de la deuda externa, que pueden dificultar la reducción de la pobreza incluso ante tasas de crecimiento elevadas, al distraer recursos de las partidas sociales. iii) En tercer lugar, hay suficientes indicios sobre la relación positiva que va desde la reducción de la pobreza y la equidad hacia el crecimiento. Las vías son varias, pero destaca en particular el incremento de la productividad de la mano de obra que deriva de la mejor educación y salud de la población¹³. iv) En cuarto lugar, tal relación tampoco es automática: mientras determinados instrumentos y políticas, como las mejoras educativas o la distribución de activos y el acceso al crédito, tendrán un claro impacto favorable sobre el crecimiento, otras dirigidas al aumento del consumo, aunque sean obligadas por razones de solidaridad social, lo tendrán menor¹⁴. En suma, cabría pensar que aquellos proyectos redistributivos capaces de ofrecer oportunidades productivas y desarrollar las capacidades¹⁵ de los sectores de menores ingresos de la población a través del acceso a activos —tierra, créditos, formación—, están relacionados positivamente con el crecimiento¹⁶. En esta línea, cabe destacar también la importancia de las oportunidades productivas ofrecidas a las mujeres (*PNUD*, 1995).

11. Si bien un empleo no siempre garantiza dejar el estado de pobreza. Ni siquiera en los países desarrollados, como muestra el aumento del número de *trabajadores pobres* en EEUU.

12. Por ejemplo, los países de América Latina que en los 80 tuvieron menores desigualdades tendieron a mejorar sus condiciones de desigualdad y pobreza en los noventa (*Londoño y Székely*, 1998).

13. Sin olvidar que la estabilidad y seguridad que ofrece un país a la inversión nacional y extranjera está relacionada con los niveles de paz social existentes, lo que también tiene que ver con la equidad.

14. Idea que aparece en *CEPAL* (1992; 16): “de los tres grandes conjuntos de políticas que contribuyen a la equidad —aumento del empleo productivo, de la inversión en capital humano y de las transferencias— sólo en el último los avances podrían lograrse a expensas del crecimiento”.

15. El Premio Nobel de Economía *Amartya Sen* lleva muchos años diciendo que el proceso de desarrollo no consiste en extender la oferta de bienes y servicios, sino las capacidades de la gente (*Sen*, 1984).

16. La distribución desigual de la propiedad de la tierra es una causa fundamental de pobreza, pero lo es también de ineficiencias productivas: las granjas de tamaño intermedio o incluso pequeño son más productivas que las grandes (*Todaro*, 1986). *Piptone* (1999) afirma que los procesos de desarrollo acelerado que terminaron por ser viables a largo plazo generalmente presentan en sus fases iniciales profundas transformaciones agrarias —caso de Suecia en 1878, Japón en 1868, Corea del Sur y Taiwán a fines de los cuarenta y China, Tailandia y Malasia, después—. A pesar de ello, las reformas agrarias en Latinoamérica fueron tímidas, a excepción de los casos de Cuba, Bolivia y Nicaragua (*Kay*, 1998).

III. Instrumentos de la AOD en la lucha contra la pobreza

Se mencionan en esta sección seis principales instrumentos de los que dispone el sistema de AOD para combatir la pobreza como descripción de sus potencialidades¹⁷.

- En primer lugar, el apoyo a aquellos cambios de política económica y social encaminados a mejorar el acceso a bienes productivos por parte de las capas pobres de la sociedad. En este sentido, dos instrumentos principales son el acceso a la tierra¹⁸ y al crédito¹⁹, a los que hay que añadir el acceso a la educación. Más en general, el sistema de cooperación puede propiciar, a través del “diálogo de políticas” con el gobierno receptor y el apoyo a la mejora institucional, la puesta en marcha de medidas que favorezcan la equidad —entre ellas, la reorientación de la política fiscal y presupuestaria—.
- En segundo lugar, la realización de proyectos de desarrollo relacionados con la prestación de servicios sociales básicos, como la salud y educación primarias, la formación profesional, el acceso al agua potable, los sistemas de saneamiento y la mejora de la nutrición. Junto a ellos, la realización de proyectos específicos y sectoriales dirigidos *directamente* a beneficiar a la población más desfavorecida. Tal sería el caso de determinados proyectos de desarrollo rural, como los de caminería, construcción de silos y almacenes, irrigación en pequeña escala, la entrega de determinados *inputs* —aperos, fertilizantes— o la asistencia técnica focalizada, puesto que la población rural conforma buena parte de la pobreza en los PED²⁰. La dimensión de los proyectos es crucial para que lleguen a beneficiar a los pobres, pues las grandes obras, incluso las dirigidas al sector agrícola, rara vez lo consiguen. En el sector urbano, que concentra en su extrarradio el otro gran bolsón de la pobreza en los PED, el apoyo a los microproyectos productivos y a las empresas de economía social es relevante para este objetivo²¹.
- En tercer lugar, aquellas actuaciones dirigidas a incrementar la tasa de crecimiento, pues así se crean mejores condiciones para aumentar la renta de

17. No se incluye en esta clasificación la ayuda de tipo humanitario, al considerarla “ayuda de emergencia” más que “cooperación al desarrollo”. Sin embargo, programas como el de “alimentos por trabajo” tienen un impacto indudable en la reducción de la pobreza y pueden expandir la economía.

18. El apoyo en el acceso a la tierra puede incluir varias formas, desde el apoyo presupuestario para el pago de indemnizaciones a los propietarios hasta la asistencia técnica y facilidades crediticias para el campesinado beneficiario de las reformas (Cassen, 1986; 59).

19. Experiencias relevantes de acceso al crédito son aquellas en las que el prestatario queda constituido por un grupo solidario, con lo que se aumentan las garantías —caso de la *banca Grameer*—.

20. Chaudhuri (1986) recoge también el impacto positivo que tuvo la investigación agrícola en la reducción de la pobreza en regiones como el sudeste asiático.

21. Un hallazgo interesante de Cassee fue que en los proyectos dirigidos a la reducción de la pobreza, la tasa de beneficios era comparable a la de los demás, lo que muestra que no está reñida con la eficiencia.

la población más pobre. Sería el caso de la realización de determinadas infraestructuras o del fomento de la I+D. Una observación relevante es considerar que existen distintos tipos de crecimiento —“integrador”, “excluyente” y un amplio abanico intermedio de posibilidades— que mostrarán un impacto diferente sobre la pobreza. El apoyo a las microempresas y empresas de economía social tendrá mayor influencia en la distribución de la renta y en la pobreza que medidas que favorezcan a la gran empresa.

- En cuarto lugar, no menos importante, los programas dirigidos específicamente a la mujer —género y desarrollo—, además de cumplir con imperativos de solidaridad humana y de dignidad para quienes constituyen la mitad de la población mundial, tienen un efecto notable sobre la reducción de la pobreza debido a sus efectos multiplicadores en el aumento de la renta familiar, la educación y la planificación familiar y, tal vez lo más importante, por la autoestima y autoconfianza que pueden generar en las mujeres.
- En quinto lugar, las acciones que favorezcan el “empoderamiento” de la población desfavorecida. Aquí es relevante el papel que corresponde a las ONG en la organización y fortalecimiento de la sociedad civil local, con un presumible impacto sobre la equidad a través de la presión política e institucional que puedan ejercer²².
- En sexto lugar cabe agregar el alivio a la pobreza que suponen los programas de reducción de deuda, puesto que liberan importantes recursos que pueden destinarse a cualquiera de los ámbitos mencionados más arriba²³.

IV. Razones que podrían menoscabar el impacto de la AOD sobre la pobreza

Pero también hay factores que podrían reducir el impacto de la AOD en el alivio de la pobreza. A continuación se comentan las más importantes:

- En primer lugar, la reducida cuantía de la AOD mundial en relación a tan ingente tarea. Baste mencionar que la AOD representa para el conjunto de los países en desarrollo alrededor de 4 dólares al año *per capita* (*Fundación de Cooperación para el Desarrollo*, 1995; 71). Es cierto que en algunas zonas geográficas y países su importancia es mucho mayor —por ejemplo, en el África subsahariana alcanza los 35 dólares *per capita*— pero sigue siendo escasa si se compara con la experiencia exitosa que supuso en su día el *Plan Marshall*²⁴ o con las transferencias de recursos

22. Ver *Rodríguez-Carmona* (1995).

23. Sobre los programas de reducción de deuda y sus efectos véase *Iglesia-Caruncho* (1999).

24. El *Plan Marshall* movilizó algo más del 3% del PIB estadounidense de la época entre 1948 y 1952.

intra-europeas derivadas de los programas estructurales de la Unión Europea, que han permitido a sus economías más pobres acortar distancias con cierta rapidez respecto a las más ricas²⁵. La tendencia decreciente en la cuantía de la AOD que se observa en los últimos años no permite pensar en que esta situación se vaya a revertir en el corto plazo.

- En segundo lugar, su distribución geográfica parcialmente “regresiva” si se atiende al nivel de renta de los países receptores. Los intereses geoestratégicos y económicos de los donantes han coexistido, y todavía lo hacen, con el objetivo del desarrollo, lo que deriva en no pocos ejemplos de regresividad en la distribución de la AOD. Los casos de Israel y Cuba, los dos países que recibieron mayor ayuda *per capita* del mundo en los años 80 —suministrada respectivamente por EEUU y la URSS— a pesar de no encontrarse entre los más necesitados, son paradigmáticos²⁶. No obstante, buena parte de la AOD se ha dirigido hacia los países de menor desarrollo relativo y a los de mediano-bajo nivel de desarrollo, desmintiendo así que en el destino geográfico de la ayuda *sólo* influyan consideraciones relacionadas con el interés del donante. Pero la necesidad de mejorar la distribución geográfica de la AOD es evidente. La situación es grave si se considera que la participación de los países de bajo nivel de desarrollo en el total de la AOD se redujo desde un 33% en 1987 a un 31% en 1993 (*FMI*, 1995; 33). El PNUD calculó que, a comienzos de los noventa, menos de un tercio de la AOD se dirigía a los diez países más poblados y pobres del mundo, donde se concentraban dos tercios de la pobreza mundial (*PNUD*, 1992)²⁷.
- En tercer lugar, una dedicación escasa a programas y proyectos de impacto directo en los sectores pobres. Según el PNUD, al comenzar la década actual sólo un 7% de la AOD mundial se dirigía a servicios sociales básicos. El PNUD señala que dentro del sector social se da preferencia a los programas que benefician a los sectores de ingresos más elevados: las zonas urbanas tienen prioridad sobre las rurales, la educación superior sobre la básica o los grandes hospitales sobre la atención primaria. La propuesta del *objetivo “20:20”*, referida a la necesidad de que el 20% de la AOD total se encauce hacia los sectores sociales básicos resulta, pues, muy pertinente²⁸.

25. Se ha calculado que, en 10 años, entre 1986 y 1996, los cuatro países de menor renta —Portugal, España, Grecia e Irlanda— han pasado de representar el 65% del del PIB *per capita* promedio europeo a alcanzar un 75%, y la Comisión Europea afirma que la convergencia real entre las economías comunitarias se debe en parte apreciable a los resultados de la política estructural comunitaria. Ahora bien, las transferencias de las políticas estructurales son enormes en comparación con la AOD. Por ejemplo, España ha recibido de la Unión Europea cerca de un billón de pesetas anuales entre 1993-1999.

26. En los años 1990/1991, la AOD *per capita* que Israel —cuya renta *per capita* supera a la española— recibió de EEUU fue 100 veces superior a la ayuda norteamericana destinada a Bangladesh.

27. Las cifras más recientes para España indican que destinó a los países más pobres el 13% de su AOD entre 1996-1997, frente a una media del 20% correspondiente a los países de la OCDE (*OCDE*, 1999).

28. Según *Interión* (1998), España dedica a programas de prioridad social el 9% de su AOD total.

- En cuarto lugar, el impacto adverso que algunos *emprendimientos* de la ayuda internacional no relacionados directamente con la pobreza, han tenido en los sectores sociales más desfavorecidos. No resulta difícil descubrir proyectos con incidencia positiva en el crecimiento pero reñidos con la reducción de la pobreza. Un ejemplo bien estudiado (Cassen, 1986) fue el efecto adverso sobre el empleo rural producido por la introducción de tractores en determinadas zonas de la India. En general, donde la mano de obra es abundante, las tecnologías intensivas en capital no son adecuadas para combatir la pobreza, no sólo por su escaso o negativo impacto sobre el empleo, sino también por los elevados costos de mantenimiento que recaen sobre el receptor, intensivos en el uso de divisas cuya utilización social alternativa queda así esterilizada. La causa de ello descansa en buena parte en el interés comercial de los donantes y en el uso de la *ayuda ligada*. De lo anterior se deriva la conveniencia de incluir “estudios de impacto sobre la pobreza” en todo proyecto de envergadura financiado por la AOD.
- En quinto lugar, la ausencia de políticas internas en los países receptores dirigidas a luchar contra la pobreza. Distintos autores han insistido en la mayor eficacia que alcanza la AOD cuando se enmarca en políticas nacionales solventes, entre las que se incluyen las que prestan atención a la pobreza²⁹. Pedersen (1995) afirma que el impacto mayor sobre la reducción de la pobreza se consigue cuando el sistema de AOD logra el compromiso del receptor de aumentar el consumo de la población pobre³⁰.
- En sexto lugar, relacionado con lo anterior, por un “diálogo de políticas” muy sesgado hacia la liberalización y la apertura económica, y poco sensible a las necesidades de los desfavorecidos. Las medidas de ajuste estructural promovidas por el FMI en favor de la liberalización económica no se han visto complementadas por otras que compensasen su impacto adverso sobre la población pobre —ver más adelante—³¹.
- En séptimo lugar, la incoherencia entre diversas políticas de alcance internacional del donante y el objetivo del desarrollo han debido jugar un papel nada desdeñable en menoscabo del de la AOD. Varios asuntos son destacables, como los elevados aranceles que enfrentan todavía hoy las exportaciones del mundo en desarrollo en productos considerados sensibles

29. Por ejemplo, Chaudhuri (1986), Burnside y Dollar (1997) y Banco Mundial (1998). Por ello el Programa de Acción de la “Cumbre de Copenhague” recomendó establecer un *Plan de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social* de ámbito estatal.

30. Pedersen (1995) distingue entre tres tipos de organismos de AOD. El que consigue mejores resultados es el *negociador activo* que busca influir en el proceso de distribución de la renta del país receptor en el tipo de actuaciones que han de llevarse a cabo para incrementar el consumo de los pobres.

31. Los primeros programas de ajuste estructural mostraban una elevada desatención hacia sus efectos sociales. La *Comisión de las C.E.* (1993) afirmaba que la integración económica y social de los pobres y su participación en la lucha contra la pobreza, pocas veces ha sido el centro de las políticas.

para el Norte —textil, confección, alimentos—; las subvenciones concedidas a la agricultura de los países desarrollados, cuya producción compite deslealmente con las exportaciones del Sur; o el elevado pago del servicio de la deuda externa a que se enfrentan los PED, muy superior al monto total de AOD³².

V. El impacto de la cooperación al desarrollo en la pobreza. Evidencia empírica

Como se dijo, pocos estudios se han enfrentado con la tarea de medir el impacto de la AOD sobre la pobreza y la equidad. Al menos dos tipos de dificultades explican este hecho: la primera es el problema crucial que supone la falta generalizada de datos sistemáticos sobre el alcance de la pobreza y la distribución de la renta en la mayoría de los PVD, lo que impide cualquier ejercicio cuantitativo. Ello ha obligado a utilizar aproximaciones, como la tasa de mortalidad infantil, asumiendo que su evolución refleja la que atraviesa la pobreza. La segunda tiene que ver con las diferentes vías a través de las cuales la AOD se relaciona con la pobreza y la equidad (ver gráfico 1). Podría ocurrir que un impacto directo positivo de la AOD en la pobreza —línea (1) del gráfico— se compensase con un efecto negativo derivado de la aplicación de políticas de ajuste promovidas por el sistema multilateral de cooperación —línea (2a)—. Los resultados de los análisis globales serán poco clarificadores si no toman en consideración estos problemas y, en todo caso, necesitan complementarse con estudios de casos. Por ello es preciso distinguir entre el impacto de la AOD en la reducción de la pobreza bien de forma directa, bien a través del crecimiento —líneas (1) y (4) del gráfico—, de aquel indirecto derivado de las medidas de ajuste estructural —línea (2^a)—. Los apartados siguientes se ocupan de ello.

V.1. El impacto de la AOD en la reducción de la pobreza

Las mediciones llevadas a cabo muestran, en general, que el impacto de la AOD sobre la pobreza no es ni relevante ni significativo, lo cual indicaría que las enormes potencialidades ofrecidas por el sistema de AOD para la consecución de este objetivo no se han concretado por razones como las expuestas, si bien, algunos estudios encuentran que en los últimos años ha habido una mejora de la eficacia del sistema de cooperación y, por tanto, un mayor éxito en el alivio de la pobreza.

32. La *Comisión de las Comunidades Europeas* (1993; 3) reconoce este hecho: "la política de cooperación al desarrollo no se ha articulado suficientemente con las demás políticas... que tienen un impacto sobre la situación de los PED y sus problemas de pobreza (relaciones comerciales y relaciones financieras)".

Entre los estudios llevados a cabo en los ochenta, el de *Cassen et al.* (1986), uno de los más representativos, señala que la ayuda no llega generalmente a tener ningún impacto, ni positivo ni negativo, en el sector más pobre de la población, representado en el último decil. No obstante, las evaluaciones efectuadas por este equipo encontraron que, cuando los proyectos están bien diseñados, sobre todo en el sector rural y en el urbano marginal, el efecto a través de la formación y el apoyo productivo puede ser substancial para la población situada entre el quinto y el noveno decil. Y también que, aunque los proyectos apoyados por la AOD no alcancen de manera directa a los más pobres, éstos pueden haberse visto beneficiados de manera indirecta por la ejecución de proyectos que hayan tenido como consecuencia el abaratamiento del precio de algunos alimentos y/o la mejora de servicios sociales básicos, como la educación y la salud (*Cassen et al.*, 1986). En otras palabras, el equipo de *Cassen* no encontró un efecto apreciable sobre la pobreza extrema por parte de la AOD, aunque insiste en las potencialidades que presentan “los proyectos bien diseñados” en el logro de este objetivo. Otros estudios elaborados en los ochenta no contradicen el trabajo de *Cassen*: es el caso de la OCDE en un informe dedicado a extraer lecciones de la experiencia de 25 años de Cooperación al Desarrollo, donde llegó a la conclusión de que el fallo más preocupante de la AOD había sido su limitada contribución a la reducción de la pobreza extrema, sobre todo en las zonas rurales (*OCDE*, 1985).

Respecto a los estudios efectuados en los años noventa, el *Banco Mundial* (1998) encuentra una relación positiva entre AOD, crecimiento y reducción de pobreza, pero sólo en los países que cuentan con “políticas sanas”. El Banco se hace eco de un estudio³³ según el cual, en países con *buenas políticas*, una AOD equivalente al 1% del PIB del país receptor consigue un crecimiento adicional del PIB del 0,5%, lo que reduciría la pobreza en un 1% adicional (*Banco Mundial*, 1998; 39)³⁴. La AOD tendría un efecto similar en la reducción de la mortalidad infantil (con un impacto del -0,9%), según un estudio de *Burnside y Dollar* (1996). Por el contrario, el impacto de la ayuda externa en países con políticas inadecuadas sería prácticamente nulo. Para el *Banco Mundial*, por tanto, el impacto de la AOD sobre la pobreza se multiplicará si el grueso de la ayuda se destina a países con buenas políticas³⁵. *Burnside y Dollar* (1996) y *Collier y Dollar* (1998) coinciden con el Banco en que la

33. Bruno, M.; Ravallion, M; Squire, L. (1998): “Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues”. En V. Tanzi and K. Chu, eds.: *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge; Mass. MIT Press.

34. Para el *Banco Mundial* (1998; 38), el efecto principal de la AOD sobre la pobreza se consigue a través del crecimiento. El Banco no se ocupa de qué tipo de crecimiento sería más ventajoso.

35. En el informe señala que los principales donantes bilaterales —los gobiernos— destinan buena parte de su ayuda a países aliados o antiguas colonias, lo que deriva en que un porcentaje notable de la AOD termine en países con “políticas inadecuadas” para la reducción de la pobreza (*Banco Mundial*, 1998).

distribución de la AOD bilateral obedece a motivos ajenos a la reducción de la pobreza. Para *Collier y Dollar*, si la misma cantidad de ayuda se distribuyese de forma más eficiente, lograría sacar de la pobreza a 80 millones de personas al año, en lugar de los 30 millones que, estiman, consigue ahora.

Ahora bien, en estos informes no deja de sorprender el olvido de las responsabilidades del donante —a excepción de lo que atañe a la distribución ineficaz de la AOD que lleva a cabo—. Máxime cuando en informes anteriores —como en *Banco Mundial* (1990)—, se tenía en cuenta toda una serie de aspectos de enorme interés para analizar los fallos de la ayuda³⁶. Allí se recogía por ejemplo, que un porcentaje importante de la ayuda se destinaba a países de ingresos medianos y altos —el 41% en 1988—; que las asignaciones más generosas *per capita* de la ayuda no iban necesariamente a los países más pobres; que muchos programas de ayuda apenas tenían conexión con el desarrollo³⁷, que una cantidad considerable de ayuda bilateral se otorgaba *vinculada* a la compra de bienes y servicios del donante; y, en fin, que los donantes eran más proclives a financiar nuevos proyectos de capital que a sufragar los gastos de mantenimiento de instalaciones antiguas, lo que va en detrimento de sectores como la salud y educación³⁸. De este modo, las propuestas actuales del Banco Mundial de respaldar con suficiente AOD a los países con políticas solventes, mientras para los demás propone cantidades limitadas de ayuda orientadas hacia los grupos más necesitados, desconocen la necesidad de modificar las políticas y objetivos de los donantes³⁹ a la vez que desconsideran el papel activo que puede ejercer el sistema de AOD en el cambio institucional y de políticas de los PED.

Otros estudios efectuados a mediados de los noventa coinciden, con matices, en considerar que la AOD no ha sido capaz de combatir con eficacia la pobreza. Así, *Mosley y Hudson* (1996) encontraron que la ayuda externa lograba una reducción, aunque débil, de la mortalidad infantil en 13 de los 21 casos estudiados y en el conjunto de la muestra, si bien este impacto no era significativo estadísticamente. Ahora bien, el análisis de *Mosley y Hudson* no deja claro el sentido de la causalidad, por lo que no se puede descartar que donde no encontraron la relación esperada —a mayor AOD, menor mortalidad—,

36. Además de reconocer que gran parte de la AOD bilateral no se otorgaba para reducir la pobreza y que se entregaba, más bien, por motivos comerciales, políticos o estratégicos.

37. El informe recoge que en 1986 sólo alrededor de un 8% del programa de ayuda exterior de los EEUU podía calificarse de asistencia para el desarrollo destinada a países de ingresos bajos (BM, 1990: 147).

38. El informe de 1990 también se ocupa de la importancia de las políticas del receptor al considerar que, mientras la AOD contribuyó de forma significativa al crecimiento y a la reducción de la pobreza en Corea o en Indonesia, su éxito fue mucho menor en otros países, como Tanzania, Sudán, Zaire, Mozambique, Niger, Togo o Zambia, debido, según el Banco, a sus políticas inadecuadas.

39. Entre las razones del fracaso de algunos proyectos de desarrollo están los cambios frecuentes en las políticas de los donantes, que han impedido sostener estrategias estables en el largo plazo.

ello sucediera porque la ayuda acudiese en mayor cuantía a las naciones con mayores índices de mortalidad infantil. Por otro lado, *Mosley y Hudson* (1997) han estimado para la AOD una eficacia creciente, lo que lleva a pensar que su impacto sobre la reducción de la pobreza se ha debido incrementar en los últimos años.

Tampoco *Boone* (1996a y 1996b) encontró una relación estadística significativa entre la AOD y la reducción de la pobreza. Ante una cuantía de ayuda equivalente al 1% del PNB del receptor, obtuvo un coeficiente de $-0,20$ para la mortalidad infantil, sin significancia estadística, y ello a pesar de estimar que la ayuda incrementa el consumo en cuantía similar a su flujo —frente a un aumento nulo de la inversión—. *Boone* concluye así que la población pobre no se beneficia del incremento del consumo, lo que achaca a los escasos medios destinados a los servicios sociales básicos por parte del Sistema de Cooperación Internacional. Para este autor, otros dos factores desempeñan un papel relevante en la ausencia de mejoras en los indicadores de desarrollo humano: los regímenes políticos represivos y la opresión sexual. Los primeros porque no tienen interés en la educación de los sectores pobres, como modo de perpetuarse en el poder⁴⁰. Y algo similar ocurre en los países que impiden la igualdad de la mujer, pues la educación les proporcionaría mayores posibilidades de oponerse a su marginación.

Por último, *Feyzioglu et al.* (1996) calcularon que los créditos dirigidos al sector salud tenían un impacto notable en la reducción de la mortalidad infantil⁴¹, aunque no pudieron encontrar una relación similar en el impacto del gasto público dedicado a ese sector, lo que indicaría que la asignación que realizan los gobiernos receptores dentro de cada sector no beneficia a los sectores pobres de la población —al primar, por ejemplo, la construcción de hospitales urbanos en lugar de centros de salud rurales—. El hallazgo de que la ayuda destinada específicamente al sector salud muestra un efecto positivo en la reducción de la pobreza no contraría las tesis de *Boone* ni, en general, las sostenidas por los restantes autores considerados, en lo que se refiere al impacto de la AOD agregada sobre la pobreza. Todo podría ser tan sencillo como que, cuando la ayuda se dirige al sector social logra reducir la pobreza⁴² y cuando

40. En *Boone* cabe observar una cierta confusión entre libertad política y libertad económica. Los países del sudeste asiático —los NIC— han crecido fuertemente con regímenes represivos, como lo hizo Chile a fines de los ochenta, España en el franquismo tardío y, salvando las distancias, China desde hace más de una década. Es decir, no todas las dictaduras son ineficaces en el manejo económico, aunque ese hecho no justifique en ningún modo la ausencia de libertades políticas. Ello no contradice las tesis de *Sen*, en el sentido de que donde existen determinadas libertades se veía más por los intereses de los pobres.

41. Duplicar la cuantía de estos créditos supondría reducir la mortalidad infantil en el 2%.

42. *Feyzioglu et al.* no encuentran un impacto significativo en los recursos destinados al sector educación, pero ello podría deberse a que el retardo temporal que utilizan no es suficiente como para captarlo.

no lo hace, no lo consigue. Todo ello sin menoscabo del papel que corresponde al “diálogo de políticas” en lo que respecta a ingresos y gastos públicos. Las siguientes páginas se ocupan de ello.

V.2. El impacto de la cooperación internacional sobre la pobreza a través de las medidas de ajuste estructural

Puesto que no cabe dudar de la influencia que ha tenido el sistema de cooperación internacional —en particular, las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial— sobre el diseño y aplicación de los programas de ajuste estructural (PAE) en los PED⁴³, resulta de todo punto necesario analizar el impacto de tales programas sobre la pobreza, única forma de obtener un balance global sobre el papel que juega la cooperación internacional en el ámbito que nos ocupa. En este apartado se exploran, en primer lugar, las dificultades que ofrece el cálculo del impacto de los programas de ajuste estructural sobre la pobreza. Después se recoge la evidencia empírica existente. Al final se comentan algunas alternativas a los PAE.

1. Dificultades en el cálculo del impacto de los PAE sobre la pobreza

No hay respuesta categórica a la pregunta sobre el impacto de los programas de ajuste estructural en la pobreza, si bien, como se verá, hay motivos para pensar en que no ha sido positivo. La ambigüedad se debe, entre otras, a las siguientes cuatro razones:

- i) En primer lugar, a que los PAE incluyen distintos tipos de medidas, entre las que se pueden distinguir las de “ajuste”, las de “reestructuración” y las de “cambio estructural”⁴⁴, y si algunas medidas del “paquete” son inequitativas y aumentan la pobreza, otras pueden reducirla o ser neutrales. Por ejemplo, las de ajuste⁴⁵, como la reducción del gasto público, suelen incluir la disminución del gasto social —salud, educación—, con lo que aumentan la pobreza. También incluyen restricciones monetarias y crediticias con un impacto negativo sobre el crecimiento, la inversión y el empleo, y sobre la pequeña empresa, provocando así un aumento de la desigualdad. Por su parte, las medidas de *reestructuración*, que persiguen reorientar la economía para incrementar la producción exportable —como es el caso de la devaluación—, tienen efectos ambiguos ya que, por un lado provocan un incremento de precios, lo que reduce el consumo de los

43. El acceso a los programas de reestructuración y reducción de deuda por parte de los PED está condicionado a la firma de acuerdos de ajuste estructural con el FMI (Iglesia-Caruncho, 1999).

44. Sobre la distinción entre las distintas medidas de los PAE ver *Helleiner* (1987) y *Rodrik* (1996).

45. Persiguen la contracción de la demanda agregada con varios objetivos, como reducir las importaciones —y mejorar así la balanza comercial— y disminuir la tasa de inflación.

pobres, pero por otro favorecen la exportación, lo que puede generar empleo en el sector exportador. El efecto neto dependerá de las peculiaridades de cada país. Lo mismo sucede con las políticas de apertura externa: la mejor asignación de recursos y el aumento en la competitividad internacional que consiguen —lo que debe favorecer el crecimiento y el empleo— constituyen su principal efecto positivo. Pero, por otro lado, la mayor movilidad del capital, que supondría disminuir el poder sindical y negociador de los trabajadores, puede suponer el cierre de pequeñas empresas al ser incapaces de enfrentar la competencia externa, provoca la reducción de la carga impositiva para las rentas del capital —que se compensan con el incremento de los impuestos indirectos— y, en fin, termina por reducir la cobertura social, especialmente en los PED sometidos a ajustes⁴⁶, todo lo cual tiene efectos regresivos sobre la distribución. Las de *cambio estructural*, como las privatizaciones de empresas públicas, buscan liberalizar la economía y mejorar la asignación de recursos, lo que puede aumentar a la vez el crecimiento y la desigualdad.

- ii) En segundo lugar, la ambigüedad obedece también a que el resultado de las medidas depende estrechamente de las condiciones de partida de cada país. Ello deriva de que los programas de ajuste significan cambios en los precios relativos, lo que implica una redistribución de activos y beneficios entre los agentes económicos. Así, por ejemplo, la devaluación aumenta las rentas percibidas por el sector exportador, sector que, además, no se verá perjudicado por las restricciones fiscales y la reducción del gasto público al encontrar su demanda en el exterior. Pero, a partir de ahí, como señalan *Addison y Demery* (1987), la suerte de cada sector de la población estará muy ligada a las especificidades de cada país. Por ejemplo, si el sector exportador es capital-intensivo, la devaluación incrementará la demanda de bienes de capital, perjudicando el empleo y/o reduciendo el salario real. Si, por el contrario, la exportación está en manos de pequeños agricultores, la devaluación mejorará la distribución de la renta y la reducción de la pobreza. Si los rubros de exportación coinciden con el alimento básico de la población —como el caso del arroz en determinados países asiáticos— la pobreza aumentará.
- iii) En tercer lugar, como caso particular de lo anterior, es razonable esperar resultados distintos según los programas de ajuste se apliquen a países de renta media o baja. *Helleiner* (1987; 1511) señala que la proporción de personas que se verán empujadas hacia una situación de pobreza ante un *shock* externo será mayor en los últimos, ya que sus economías son menos adaptables y flexibles que las de los países de renta media. También *Mosley et*

46. Ver *Guadamillas y Hernando* (1998). Además, la mayor integración internacional supone un incremento de la inversión directa extranjera, con efectos ambiguos sobre la distribución.

al. (1991; 304) consideran que si en los países de rentas medias las medidas de ajuste pueden servir para la expansión de la economía, en los de menor desarrollo dificultan el crecimiento. Una primera conclusión es que resultaría un error grave aplicar los mismos paquetes de medidas a países distintos, tal y como ha sido práctica habitual en el FMI.

- iv) En cuarto lugar, hay que distinguir el efecto de las medidas en el corto y mediano plazo y en el largo plazo. En el corto y mediano cabe esperar que la pobreza aumente, tanto por el efecto del ajuste sobre la inversión⁴⁷ y el empleo, como por la reducción del consumo —y la reducción subsiguiente de la demanda agregada—, hecho reconocido incluso por las propias instituciones financieras internacionales cuando aseguraban el éxito de sus propuestas⁴⁸. En el largo plazo el balance dependerá de manera crucial de las tasas de crecimiento conseguidas y de la existencia de políticas activas en favor de la distribución de la renta. El problema es que no resulta fácil deslindar los objetivos y medidas correspondientes a cada plazo, puesto que el desempeño económico futuro se determina entre todas ellas. Así, los PAE actúan en el corto plazo a través de la reducción del déficit fiscal, pero los efectos de tal medida afectan el nivel de capital humano, lo que influye sobre el producto, el empleo y el nivel de pobreza futuros.

El efecto neto de las medidas de reforma sobre la pobreza es, pues, ambiguo, dependiendo de la realidad de cada país, su situación de partida, el nivel de desarrollo y la coherencia de cada subprograma con el resto del paquete de reformas.

2. Evidencia empírica disponible

Ahora bien, la ambigüedad mencionada se refiere más bien a la posibilidad de que las medidas de ajuste registren un impacto negativo, neutro o débilmente positivo sobre la pobreza, sin que parezca probable un impacto significativamente positivo. En efecto, puesto que las medidas de reforma actúan sobre la pobreza únicamente a través del crecimiento —por la desconsideración de otras políticas activas para reducirla— y puesto que el crecimiento no reduce automáticamente el nivel de pobreza —al menos donde las condiciones de

47. Faini et al. (1994) encuentran que, después de 3 o 4 años de aplicar los PAE, la recuperación económica que se esperaba a través de una mayor inversión no era evidente en los países analizados. En su trabajo no encontraron pruebas de que los países que participaban en los PAE mostrasen mejores resultados en su crecimiento o inversión que los que se mantuvieron al margen.

48. Por citar el caso de Honduras, el *Banco Mundial* preveía que el programa de reformas de ese país tendría efectos negativos en el empleo y en los indicadores de salud y nutrición (*Banco Mundial*, 1990: *Social Investment in Guatemala, El Salvador and Honduras*) —recogido en Navarro (1993)—. Y, en efecto, entre 1988 y 1991 el porcentaje de hogares pobres subió del 68,5% al 73,0% y aquellos en situación de pobreza extrema aumentaron del 54% al 58% (Navarro, 1993; 93). Uno de los autores que se inclina por reconocer efectos positivos en las medidas de ajuste, incluso en el corto plazo, es Rodrik (1996; 29), si bien lo hace en comparación a los peores resultados que se darían en caso de inacción. Ello no obsta para que cuestione determinadas medidas incluidas en los “paquetes”.

desigualdad de partida son elevadas—, el resultado que cabe esperar es poco ilusionante⁴⁹. Tal es el caso de América Latina, donde distintos autores coinciden en que la expansión económica actúa muy lentamente sobre la pobreza debido a la elevada desigualdad. *Lustig* (1998) menciona que, entre 1989 y 1995, terminada ya la crisis, la desigualdad tendió a mantenerse o a elevarse ligeramente en 5 de los 9 países latinoamericanos de los que disponía de información, y ha calculado que, con tasas del 3% anual de crecimiento *per capita*, si la distribución del ingreso no varía, la eliminación de la pobreza se demoraría entre 50 y 100 años, según el país.

También *Londoño y Székely* (1998) afirman que, aunque los programas de ajuste no agravaron el problema de la pobreza, tampoco sirven para reducirla de forma significativa. Estos autores encuentran que los altos niveles de desigualdad heredados de los años 80 en Latinoamérica, no disminuyeron en los 90. Es decir, incluso si se admite que las medidas de reforma logran detener el deterioro distributivo y la reducción de la pobreza al actuar sobre el crecimiento, no lo revierten o, al menos no lo hacen substancialmente, lo que habla de la necesidad de reorientar esas políticas estructurales.

Pero voces más críticas, como las de *Taylor y Pieper* (1996), afirman que las medidas de ajuste estructural ni siquiera muestran un impacto positivo sobre el crecimiento. Para estos autores, a la contracción económica que sigue al ajuste se une el efecto desestabilizador que ejercen los movimientos de capital externo sobre las economías en desarrollo, en particular, en aquellos de renta media que han desmantelado los controles de estos flujos. El resultado es que, a la par que los paquetes de ajuste dificultan el crecimiento, tienden a concentrar la distribución de la renta, a incrementar la pobreza y a reducir el bienestar social. También *Streeten* (1987; 1477) considera que los pobres sufren más las consecuencias del ajuste que lo que sufrirían en una situación de inflación reprimida, con alto empleo y más gasto público.

Respecto a las conclusiones de los “estudios de casos”, una evaluación de la cooperación sueca con Tanzania (*SASDA*, 1994) recoge un estudio del Banco Mundial según el cual, la inequidad se incrementó entre 1969 y 1991 debido a la crisis y al subsiguiente ajuste, situación que afectó tanto al mundo rural como al urbano⁵⁰. El informe considera que los resultados obtenidos en la lucha

49. Sin embargo, lo contrario es cierto: la crisis económica genera con rapidez pobreza y desigualdad a través de distintas vías, entre las que destaca la de su impacto negativo en el empleo. *Altimir* (1994) por ejemplo, afirma que la concentración del ingreso y la pobreza aumentaron en las áreas urbanas de casi todos los países latinoamericanos durante los años 80 como efecto del ajuste que sufrió la región.

50. El coeficiente de Gini pasó de 0,39 en 1969 a 0,57 en 1991 y la cobertura de la educación primaria cayó del 93% al 63% en el período considerado.

contra la pobreza son mucho menores que los que se habían esperado (SAS-DA, 1994; 157). Por otro lado, los esfuerzos de la cooperación sueca para fortalecer la provisión de servicios públicos de bienestar no produjeron los resultados deseados al no contar Tanzania, con una base económica saneada que permitiera su sostenibilidad. El informe recoge también los esfuerzos realizados en aquel país en la aplicación de políticas de reforma en los últimos tiempos, entre los que destacan los cambios en los precios relativos en favor de la agricultura, pero, aunque muestra confianza en que favorecerán al sector rural a largo plazo, tales reformas no habían podido mostrar sus ventajas en el corto plazo, sobre todo por la falta de inversiones. Por otro lado, *Mosley y Hudson* mencionan un estudio sobre Marruecos en el que se encuentra que las condiciones de los préstamos del Banco Mundial tienen un impacto neutral sobre la distribución. Para *Mosley y Hudson* (1991; 302) ello podría deberse a la existencia de efectos contrarios que se compensarían: por ejemplo, el efecto progresivo producido por el aumento de los precios agrícolas se equilibraría con el impacto regresivo del recorte de subsidios a los alimentos.

En resumen, ni la teoría económica, ni los estudios empíricos globales, ni los estudios de casos ofrecen respuestas definitivas a la pregunta sobre el impacto de los PAE en la pobreza. No obstante, algunos aspectos quedan claros: en primer lugar, los PAE no se han ocupado de la pobreza, por lo que son manifiestamente mejorables. En segundo lugar, al menos en el corto plazo, sus efectos han sido negativos tanto para la pobreza como para la distribución de la renta. En tercer lugar, en el largo plazo, aun si se concede que las reformas estructurales consiguen efectos positivos sobre el crecimiento, su impacto sobre la pobreza dependerá *crucialmente* del nivel de desigualdad de partida y de las políticas activas que aplique el gobierno receptor para conseguir que los frutos del crecimiento alcancen también a la población más desfavorecida. Donde estas políticas hayan faltado, los programas de ajuste estructural, como balance neto, no habrán favorecido ni la equidad ni la reducción de la pobreza.

3. Mejora de los programas de ajuste estructural

Lo anterior conduce al tercer aspecto que interesa tratar: la necesidad de revisar y reorientar el abanico de medidas que conforman los PAE. En la literatura económica existe un amplio consenso sobre la necesidad de complementar los esfuerzos de estabilización con políticas que persigan el desarrollo social y el crecimiento. *Addison y Demery* (1987), ante los costos distributivos que mostraban los programas de ajuste, proponían la necesidad de promover el acceso de la población menos favorecida a activos productivos, como la tierra, para conseguir una "redistribución con crecimiento", así como proteger el capital humano, garantizando el acceso de los pobres a los servicios de salud

y educación mediante la reestructuración del gasto público. *Streeten* (1987; 1477) propugnaba la necesidad de tener en cuenta los intereses de los grupos vulnerables en las políticas de ajuste con el mantenimiento de al menos ciertos niveles de nutrición, salud y educación, reestructurando la producción sin discriminar al sector informal y permitiendo su acceso al crédito, y buscando apoyo internacional para estas formas de ajuste —en particular, la mejora de las condiciones del servicio de la deuda—. *Bourguignon, Branson y de Melo* (1992), mostraron que la tasa menor de crecimiento y los mayores niveles de pobreza se correspondían con políticas monetarias restrictivas, debido a la menor utilización de la capacidad productiva instalada que derivaba de la contracción del crédito⁵¹. Por el contrario, un “ajuste con rostro humano” que, en su modelo, incluye empleo público, subsidios para alimentos y protección social, mitigaría el impacto adverso del ajuste sobre la distribución de la renta desde el primer año sin mostrar un resultado peor al final del período, en términos de tasas de crecimiento, al de los demás tipos de ajuste.

También *Lustig* (1998), refiriéndose al caso de Latinoamérica, considera que hay que introducir nuevas políticas para disminuir la pobreza. Entre ellas recoge aquellas que supongan la mejora del capital humano, la distribución de activos y determinadas inversiones que aumenten la calidad de vida de los desfavorecidos —como las dirigidas a dotar de sistemas de agua potable y saneamiento a la población—. Para *Lustig*, el caso de las mejoras educativas es particularmente relevante, ya que el empleo crece en aquella región en el segmento de mano de obra cualificada mientras no lo hace en el de escasa cualificación, por lo que las inversiones educativas se necesitan desde el punto de vista social y desde el de las necesidades productivas. *Londoño y Székely* (1998), en la misma línea, encontraron que las reformas estructurales tienen un efecto más positivo sobre la igualdad, la inversión y la productividad en aquellos países donde el capital humano está mejor distribuido, por lo que afirman que la desigualdad y la pobreza no disminuirán si no se amplía el abanico de instrumentos de política activa para acelerar la educación de la población y hacer más amplio su acceso a la tenencia de otros activos productivos. En fin, *Altimir* (1994) afirma que las tendencias hacia la desigualdad que revelan los nuevos modelos distributivos en Latinoamérica podrían modificarse positivamente con la aplicación de políticas apropiadas, como inversiones en recursos humanos, tanto para mejorar la distribución del ingreso como para aumentar la productividad del capital⁵².

No es casual por todo ello, que los PAE en los últimos años se hayan visto acompañados por programas de alivio a la situación de los sectores más

51. Estos autores identifican este tipo de ajuste “duro” con el llevado a cabo en América Latina en los 80.
52. Posiciones que se encuadran en el neoestructuralismo de CEPAL (véase *CEPAL*; 1990 y 1992).

empobrecidos. La cooperación bilateral incluye ahora el apoyo a la balanza de pagos y al presupuesto público para que se mantengan los principales servicios públicos en funcionamiento. También los organismos multilaterales financieros —como el Banco Mundial— ponen un mayor énfasis en la lucha contra la pobreza⁵³. Pero ésta se contempla, todavía, más como una forma de reducir el coste social de los programas de ajuste que como un componente genuino de una estrategia de desarrollo. Y no es suficiente con ello. Se necesitan estrategias integrales que contemplen las interrelaciones entre la lucha contra la pobreza y las demás dimensiones del desarrollo. Pero el desarrollo sostenible no llega con incrementar el capital físico, humano y tecnológico, ni es suficiente con combatir la pobreza —aunque sea atacando sus causas—, o apostar por la calidad medioambiental o por regímenes democráticos y respetuosos con la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. Siendo condiciones necesarias todas ellas, no son suficientes *por sí solas* para lograrlo, como bien lo han mostrado diferentes países que, habiendo cumplido alguna o varias de ellas, distan sin embargo de alcanzar ese deseable *status*. La clave está en que se requiera avanzar en todo ello *a la vez* —por supuesto, con distintos énfasis según el país de que se trate—, con un avance simultáneo en el que todos los frentes se refuercen mutuamente. Así, las medidas para reducir la pobreza deben contribuir también al crecimiento —al cabo relacionado con una población más instruida y productiva— y a la calidad medioambiental —relacionada a su vez con un uso racional de los suelos, lo que necesita campesinos instruidos—. Y los proyectos de infraestructura, como los dirigidos al saneamiento y potabilización del agua, deben reducir la pobreza —los más desfavorecidos acceden menos a estos servicios—, mejorar el medioambiente y reforzar a la vez el tejido productivo del país en cuestión y las condiciones de vida de las mujeres —encargadas en muchas ocasiones del acarreo de agua—. Y así sucesivamente⁵⁴.

V. Conclusiones

— Las distintas escuelas económicas y las mediciones empíricas efectuadas comparten la visión de que la AOD no ha registrado logros relevantes en la reducción de la pobreza y la desigualdad de los países receptores. Ello no deriva de la falta de potencialidades del sistema de ayuda internacional,

53. Hasta el FMI, que en 1995 alertaba sobre las políticas sociales aduciendo que presionarían las finanzas de los países receptores, parece sumarse ahora a las nuevas corrientes, al menos a nivel declarativo.

54. Respecto al "buen gobierno", un Estado con políticas solventes que favorezca la participación ciudadana y sea transparente ante la población, tiene más posibilidades de utilizar adecuadamente los propios recursos y los de la cooperación, lo que facilita un crecimiento equitativo y sostenible.

Esta visión integral es uno de los principales méritos del documento "Estrategias de la Cooperación Española", utilizado como base para la confección del Plan Director de la Cooperación Española (ver *Alonso*; 1999).

sino de la escasa atención que se ha prestado a este objetivo tanto desde el sistema de cooperación como desde los gobiernos receptores. Si mitigar la pobreza no ha sido un objetivo prioritario de la AOD, es lógico que su repercusión haya sido mucho menor de lo que podía haber sido. Sin embargo, la práctica del sistema de AOD enseña la validez de numerosos instrumentos para reducir la pobreza, como los proyectos y programas dirigidos al sector social básico, y a ampliar las oportunidades productivas de la población pobre. Ello significa, entre otros factores, contar con facilidades de acceso a activos como la tierra, el crédito o la formación; a servicios públicos básicos, como los de salud; y a la auto-organización y participación social y ciudadana. Cuando el sistema de AOD ha desplegado adecuadamente sus potencialidades, el impacto sobre la pobreza se ha hecho notar.

- En segundo lugar, esa desatención a la lucha contra la pobreza se ha observado a pesar de que hay motivos para creer en una relación positiva y bidireccional entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y el desarrollo humano. El aumento en la esperanza de vida, indicativo de una mejor salud, nutrición y educación de la población, la estabilidad social que deriva de una distribución de la renta equitativa, la participación de la mujer en el proceso de desarrollo con igualdad de derechos y el aprovechamiento de las potencialidades de los sectores sociales que están marginados de la vida económica, social y política, son factores que aumentan la tasa de crecimiento.
- En tercer lugar, de la mayor importancia son las políticas del receptor con el objetivo de reducir la pobreza. Puesto que el crecimiento no desparrama sus frutos de forma automática entre los distintos sectores, grupos y clases sociales, el Estado juega un papel crucial en la distribución de la renta, el desarrollo de servicios sociales básicos, la creación de oportunidades para la población pobre y las posibilidades de participación ciudadana. Ello supone la necesidad de modificar los PAE de modo que incluyan objetivos de reducción de pobreza y mayor equidad. A través del “diálogo de políticas”, entre donantes y receptores, se debería buscar la integración de las medidas de ajuste que se requieran en el corto plazo con las de crecimiento y desarrollo en el medio y largo plazo. En este terreno se encuentran serias incoherencias entre las políticas que los donantes promueven en los PED y el objetivo del desarrollo. El cuadro 1 muestra el peso del sector público en países seleccionados del Primer y Tercer Mundo. Mientras el gasto fiscal en los primeros representa más del 40% del PIB —con la notable excepción de EEUU—, en los segundos no alcanza, en general, la mitad de esa cifra —con la excepción de Costa Rica y Uruguay—. Y es a través del gasto público —financiado con sistemas fiscales progresivos— como se llevan a cabo las políticas sociales y de desarrollo —en salud, educación, infraestructuras, ciencia y tecnología

o promoción de exportaciones—. No resulta coherente con ello ni el empeño en disminuir el papel del Estado en los PED, ni la ausencia de políticas de equidad y desarrollo en los PAE.

Cuadro 1
Porcentaje del gasto público sobre el PIB. Países seleccionados
 Gasto de la Administración Central sobre el PIB
 Datos correspondientes a los años noventa

País	%	País	%
Bélgica	53%	Guatemala	9%
Países Bajos	51%	Paraguay	13%
Francia	47%	México	14%
Suecia	45%	El Salvador	15%
Finlandia	44%	Ecuador	16%
Dinamarca	44%	R. Dominicana	17%
Austria	40%	Perú	19%
Noruega	39%	Chile	20%
España	39%	Costa Rica	28%
EEUU	23%	Uruguay	32%

Fuente: cifras tomadas del PNUD (1998).

— En cuarto lugar, existe una dimensión externa en la lucha contra la pobreza, relacionada con la marcha de la economía internacional —crucial para la demanda y precios de los productos del Sur— y las políticas de los países desarrollados. Respecto a estas últimas, es crucial mantener la coherencia entre el objetivo del desarrollo y el resto de las políticas de proyección internacional. Entre ellas, en el ámbito comercial —con facilidades comerciales para los países de menor desarrollo—, el financiero —con un tratamiento al problema del endeudamiento externo más generoso—, el agrícola —eliminando las subvenciones a la exportación— o el de la cooperación al desarrollo. Lograr una mayor concentración de la AOD en los países más pobres aparece como un objetivo deseable, al igual que lo es la aplicación en el corto plazo de la *Iniciativa 20:20*. Se requiere, además, el incremento de su cuantía, de acuerdo con los compromisos contraídos en los distintos foros internacionales, y evitar los posibles efectos adversos de distintos programas y proyectos sobre la población más desfavorecida. Para

ello, toda actuación de envergadura del sistema de AOD debiera incluir “estudios de impacto sobre la pobreza”, con independencia del sector al que se dirija.

- Por último, un asunto apenas esbozado en estas páginas es la dimensión medioambiental de la pobreza. Aunque graves problemas medioambientales se han originado por el elevado nivel de producción y consumo registrado en los países desarrollados, otros derivan de la pobreza y el subdesarrollo —la deforestación, por ejemplo—. Pero son los PED los que sufren de forma más dramática las consecuencias del deterioro medioambiental —contaminación del agua, erosión del suelo, cambio climático—, por su situación geográfica y por su mayor vulnerabilidad. Esta es otra poderosa razón que obliga a incrementar la cooperación internacional, puesto que las estrechas relaciones entre pobreza y medio ambiente permiten ocuparse de lo primero —al cabo, el objetivo final de la AOD— sin descuidar lo segundo. Todo ello sin menoscabo de lo que atañe a los países desarrollados en la reorientación de sus estilos de consumo y vida.

Bibliografía

- ADDISON, Tony, and DEMERY, Lionel (1987): “Stabilization Policy and Income Distribution in Developing Countries”. *World Development*, vol. 15, nº 12, pp. 1483-1498.
- ALONSO, J.A.; Angulo, Gloria; Atienza, Jaime; Gallardo, Raúl (1999): *Estrategia de la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid. 452 páginas.
- ALTIMIR, Oscar (1994): “Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste”. *Revista de CEPAL*, nº 52, pp. 7-32.
- Banco Mundial (1990): *Informe sobre el desarrollo económico mundial 1990. La pobreza*.
- Banco Mundial (1998): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*.
- BAUER, P. T. (1971): *Crítica de la teoría del desarrollo*. “Biblioteca de Economía”, Ediciones Orbis S.A. Barcelona 1983. (Título original: *Dissent on development studies and debates in development economics*. Harvard University Press, Cambridge. 1971).
- BOONE, P. (1996a): Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review* 40.
- BOONE, Peter (1996b): “¿Puede la ayuda reducir eficazmente la pobreza?”. *Revista Información Comercial Española*, nº 755. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, pp. 39-51.
- BOURGUIGNON, F., BRANSON, W., MELO, J. (1992): “Adjustment and income distribution. A micro macro model for counterfactual analysis. *Journal of Development Economics*, nº 38, pp. 17-39.
- BURNSIDE, CRAIG and DOLLAR, David (1997): *Aid, Policies and Growth*. Policy Research Working Paper 1777. World Bank, Development Research Group. Washington, D.C.
- CASSEN, Robert et al.: *Does AID work?* Oxford University Press. Oxford. 1986.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*.
- CHAUDHURI, Primit (1986): “Aid and Poverty”. *IDS Bulletin*, vol. 17, nº 2. Institute of Development Studies. Sussex, pp. 14-21.
- COLLIER, Paul and DOLLAR, David (1998): “Aid Allocation and Poverty Reduction”. *World Bank's Research Papers*.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la política de la comunidad y de sus Estados Miembros de lucha contra la pobreza en los países en desarrollo*. Bruselas, 16-11-1993.

- FAINI, Ricardo; DE MELO, Jaime; SENHADJI, Abdelhak y STANTON, Julie (1991): "Growth-Oriented Adjustment Programs: A Statistical Analysis". *World Development*, vol. 19, nº 8.
- FERNÁNDEZ ARIAS, E. y MONTIEL, P. (1998): "Reforma económica y crecimiento en América Latina durante la década de 1990". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, vol. extraordinario: América Latina después de las reformas, pp. 87-120.
- FMI (1995): *Bilateral and Multilateral Aid Flows and Fund-Supported programs*.
- Fundación de Cooperación para el Desarrollo (1996): *La Cooperación al Desarrollo. Informe 1995*
- GUADAMILLAS, M. y HERNANDO, J.M (1998): "Beneficios y costes de la globalización". *Revista Económicas*. Número Extraordinario Balance Anual 1997, pp. 100-110.
- GRIFFIN, Keith (1986): "Doubts about Aid". *IDS Bulletin*, vol. 17, nº 2. Institute of Development Studies. Sussex.
- HELLEINER, Gerald (1987): "Stabilization, Adjustment and de Poor". *World Development*, vol. 15, nº 12, pp. 1499-1513.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (1999): "Deuda externa y desarrollo". *Revista Economistas*, nº 81.
- INTERMÓN (varios años): *Informe sobre la realidad de la ayuda*.
- KAY, Cristobal (1998): "¿El fin de la reforma agraria en América Latina?". *Revista Mexicana de Sociología* octubre-diciembre 1998.
- LONDOÑO, J.L. y SZÉKELY, M. (1998): "Sorpresas distributivas después de una década de reformas". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Vol. extraordinario: América Latina después de las reformas, pp. 195-242.
- LUSTIG, Nora (1998): "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura". *Revista de CEPAL*. Número extraordinario de 1998.
- MOSLEY, P., HARRIGAN, J., y TOYE, J. (1991): *Aid and power. The World Bank & Policy-based Lending*. Routledge. London.
- MOSLEY, Paul y HUDSON, John (1996): *Effectiveness of Overseas Aid Flows. A study of 29 ACP countries*. Study prepared for European Association for Cooperation, DGVIII. Commission of the European Communities, Mimeo.
- MOSI, F.Y, P. y HUDSON, J. (1997): *Has aid effectiveness increased?* Mimeo. October 1997.
- NAVARRO, Jorge (1993): Pobreza y ajuste. El caso de Honduras. *Revista de CEPAL*, nº 49.
- OCDE: *Development Co-operation*. Development Assistance Comitée (DAC) (varios años).
- PEDERSEN, Karl R. (1995): *Aid, poverty alleviation and incentives*. Mimeo.
- PIPITONE, Ugo (1996): *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*. Edit. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. UCM. Madrid.
- PIPITONE, Hugo (1999): "Siete argumentos (sin una teoría) para salir del subdesarrollo". *Claves de Razón Práctica*, nº 92, pp. 40-45.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (varios años): *Informe de Desarrollo Humano*.
- RAMÍREZ, A; RANIS, Gustav; STEWART, Frances (1999): "Economic Growth and Human Development". Documentos del Congreso *Análisis de 10 años de desarrollo humano*. Bilbao, feb. 1999.
- RODRÍGUEZ CARMONA, Antonio (1995): "Experiencias internacionales de cooperación". En: *Visión global de la cooperación para el desarrollo*. Ángel Martínez-González Tablas (coord.) Edit. Icaria. Madrid.
- RODRIK, Dani (1996): "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIV. (March, 1996), pp. 9-41.
- Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance (SASDA) (1994): *Evaluation of Swedish Cooperation with Tanzania*. Estocolmo. 177 páginas.
- SEN, Amartya (1984): Los bienes y la gente. *Información Comercial Española*, nº 605.
- STREETEN, Paul (1987): "Structural Adjustment: A survey of the Issues and Options". *World Development*, vol. 15, nº 12, pp. 1469-1482. Reino Unido.
- TAYLOR, Lance y PIEPER, Ute (1996): "Reconciling economic reform and sustainable human development: social consequences of neo-liberalism". United Nations Development Programme.
- TODARO, Michael (1985): *El desarrollo económico del Tercer Mundo*. Alianza Universidad.
- WHITE, Howard (1992): "The Macroeconomic Impact of Development Aid: A Critical Survey". En: *The Journal of Development Studies*, vol. 28, nº. 2. Jan., pp. 163-240.