

# Futura estrategia para el desarrollo

## Importancia del desarrollo humano

*Paul Streeten*



Aunque las perspectivas de mayor asistencia no son muy buenas, los esfuerzos por combatir la pobreza podrían dar mejores resultados si la asistencia se otorgara en condiciones que incluyan criterios humanos o sociales.

**E**L FMI, el Banco Mundial y los economistas ortodoxos sostienen que los países en desarrollo deben integrarse plenamente en la economía mundial. No obstante, para alcanzar un orden mundial con rostro humano, la integración debe acompañarse de políticas que permitan satisfacer las necesidades básicas; corregir la distribución —sumamente desigual— de los activos, los ingresos y el poder; y evitar el aumento de la inseguridad y la exclusión social. Para que los 1.300 millones de personas que viven bajo la línea de pobreza alcancen un nivel mínimo de ingresos, habría que cuadruplicar el volumen de asistencia. Sabemos que es improbable que ello ocurra. Si bien en 1998 aumentó la asistencia, las perspectivas de nuevos aumentos son más bien sombrías. Sin embargo, en este clima más bien desalentador, se pueden señalar cinco hechos que resultan favorables para la lucha mundial contra la pobreza.

En primer lugar, a través de los programas de ajuste estructural negociados principalmente con el FMI y el Banco Mundial, se ha

logrado que los líderes políticos sean más receptivos con respecto a los programas más “focalizados”, que protegen, o incluso promueven, los intereses de algunos de los grupos más vulnerables. En el pasado, estos líderes se interesaban más en proyectos de industrialización e infraestructura en gran escala y desestimaban el sector informal, considerándolo una forma encubierta de desempleo y no una fuente de crecimiento productivo. Como ejemplos recientes en los que este cambio de enfoque ha dado buenos resultados, se pueden mencionar la introducción de un programa de desarrollo rural integrado en India, el hecho de que Kenya haya comenzado a tener en cuenta el informe sobre empleo de la Organización Internacional del Trabajo, y el estímulo a las pequeñas empresas en Egipto. Poco después de que el nuevo Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, comenzara su mandato en el tercer trimestre de 1995, la institución canceló un gran proyecto hidroeléctrico en Nepal, que había sido criticado por una comisión independiente de inspec-

ción recientemente creada. El Banco también está revisando detenidamente otros grandes proyectos.

En segundo lugar, la práctica —tal vez ya no tan de moda— de lograr precios que reflejen la realidad del mercado como objetivo prioritario puede beneficiar el sector informal, que, si bien incluye personas de alto nivel económico, también incluye muchas personas pobres. Las bajas tasas de interés han significado a menudo un racionamiento del capital a favor de las grandes empresas, privándose de fondos al sector informal y alentándose métodos de producción que requieren mucho capital. Los elevados salarios en el sector organizado han incrementado a menudo el desempleo y han favorecido sólo a un grupo de trabajadores privilegiados; las bajas tarifas de la electricidad producida por centrales públicas que registran pérdidas han favorecido a la industria privada y la clase media, y así sucesivamente. La devaluación de monedas sobrevaluadas puede estimular las ventas de las empresas del sector informal. Hace pocos años, Kenya empezó a aplicar un descuento arancelario a los insumos importados por pequeños fabricantes. La popularidad del libro de Hernando de Soto, *El otro sendero*, entre altos funcionarios del partido republicano de Estados Unidos, incluidos los ex Presidentes George Bush y Richard Nixon, es un indicio de la convergencia de los intereses comerciales y la preocupación en torno a la lucha contra la pobreza. En realidad, el mensaje del libro no corresponde muy bien a la ideología republicana. Por ejemplo, la cooperación y el apoyo mutuo están mucho más presentes en el sector informal que en la actitud individualista y competitiva de las empresas privadas del sector formal.

En tercer lugar, los problemas provocados por una crisis en la balanza de pagos y la necesidad de atender el servicio de la deuda también pueden favorecer a las personas pobres en el sector informal. En efecto, al restringirse la importación, las restricciones cambiarias y comerciales encauzan la demanda hacia los productos y servicios que ofrece el sector informal. Las devaluaciones pueden llegar incluso a fomentar las exportaciones del sector informal, y si se desarrollan otras exportaciones con uso intensivo de mano de obra, más gente tendrá empleo. Por otro lado, al subir los precios de los insumos importados, podría resultar conveniente para las grandes empresas locales subcontratar empresas del sector informal.

En cuarto lugar, la actual tendencia a la descentralización, aunque en algunos casos puede fortalecer a las élites de poder locales que oprimen a los sectores pobres, y puede desplazar responsabilidades financieras del centro a las autoridades locales, en otras circunstancias puede impulsar el acceso de las personas pobres al poder político, y de esta manera hacer que los gobiernos respondan mejor a las necesidades de éstos, reducir la corrupción, y aumentar la transparencia, equidad y eficiencia.

En quinto lugar, lo mismo ocurre en lo que respecta a la nueva tendencia a afianzar el papel de las ONG, las organizaciones voluntarias privadas y las cooperativas, y a restar importancia a las grandes burocracias estatales. El Banco Grameen de Bangladesh, la Asociación de Trabajadoras Autónomas de India y el proyecto lechero en Andhra Pradesh



(“Operación Inundación”), constituyen grandes éxitos en la asistencia a los sectores pobres. Desde fines de la década de los ochenta, el Banco Mundial ha contado cada vez más con las ONG como socios en la planificación y la ejecución de proyectos. Durante el período 1973–88, había una participación de las ONG sólo en el 6% de los

proyectos financiados por el Banco Mundial; en 1990, en el 22%, y en 1998–99 en el 54%. Se incentiva la participación de las ONG no sólo en la ejecución sino también en el diseño y la planificación de los proyectos. También ha aumentado la participación de las ONG de los países en desarrollo en proyectos del Banco. Mientras que en el período 1973–91, el 40% de las ONG con las que el Banco colaboraba en diferentes proyectos eran internacionales, hacia 1998 las organizaciones comunitarias representaban el 70%, las ONG locales el 80% y las ONG internacionales sólo el 25%. (Muchas veces una misma ONG pertenece a más de una categoría.) Las ONG también participan cada vez más en consultas a nivel macro en relación con las Estrategias de Asistencia a Países que implementa el Banco Mundial, y también con respecto a la labor económica y sectorial, el seguimiento del sector público y el Marco Integral de Desarrollo ideado por el Sr. Wolfensohn. En julio de 1995 se anunció una iniciativa que podía dar aún mayor importancia al papel de las ONG. Se creó el Grupo de Consulta para Asistir a los Más Pobres con el propósito de promover el desarrollo de programas administrados por las ONG que ofrezcan servicios financieros a los sectores pobres. El Banco ha aportado un capital inicial de US\$30 millones, y se espera que otros donantes aporten por lo menos montos similares. Hay un debate mucho más intensivo entre las ONG y el Banco en materia de políticas. Existe un Grupo Asesor de Políticas de siete miembros, presidido por Muhammad Yunus, del Banco Grameen. De esta manera, la población pobre puede mejorar su situación casi de modo incidental, como consecuencia indirecta de estrategias fomentadas por el FMI y el Banco Mundial.

## Desarrollo humano y condicionalidad

La asistencia para el desarrollo ha perdido gran parte de su encanto. Muchos predicen su desaparición en el próximo siglo. El interés que todavía pueda despertar se centra ahora en la idea de dar a la asistencia carácter de derecho y adoptar nuevas formas de transferencia de recursos, lo que se traduce en un movimiento en pro de un impuesto internacional sobre la renta (las contribuciones serían obligatorias, la carga se distribuiría paulatinamente y los flujos anuales serían previsibles). Hay muchas propuestas de impuestos internacionales, desde impuestos sobre los movimientos de capital a corto plazo hasta impuestos sobre el comercio internacional, comercio de armas, turismo, emisiones de carbono y otros contaminantes, combustible, pesca en aguas internacionales y vuelos internacionales. También hay propuestas relacionadas con una lotería internacional, y una nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG) por parte del FMI.

Otra posibilidad de modificar la naturaleza de la asistencia consistiría en efectuar pagos a países en desarrollo por servicios que presten o como compensación por perjuicios provocados por los países industriales. Algunos ejemplos son los

programas encaminados a proteger el medio ambiente (beneficiando de este modo a los países ricos, entre otros), reducir el riesgo de guerras catastróficas mediante la destrucción de armas nucleares, reducir la oferta de drogas (fomentando la sustitución de cultivos), proteger la salud pública previniendo la propagación de enfermedades infecciosas, reconvertir fábricas de armamentos en industrias con fines pacíficos, reducir el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional, y proporcionar financiamiento conjunto y asistencia en el uso de recursos naturales más allá de las fronteras nacionales (zonas costeras de pesca, patrimonio común de la humanidad, etc.). Algunos autores también han propuesto ya sea compensar a los países en desarrollo por perjuicios provocados, por ejemplo, por la fuga de cerebros, o restringir la migración de trabajadores no calificados y el intercambio de bienes y servicios. También se presentan firmes argumentos a favor del pago de compensaciones por los daños climáticos que sufren los países tropicales pobres como consecuencia del calentamiento del planeta ocasionado por la actividad humana. Es probable que las emisiones de carbono de los países ricos limiten el volumen de productos alimenticios tropicales y agraven aun más las alteraciones del clima tropical. Aunque es mucho lo que podría decirse sobre estas propuestas, creo que la asistencia convencional seguirá desempeñando un importante papel durante el próximo siglo. En este contexto, es alentador notar que la asistencia proveniente de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en forma de efectivo y recursos reales, y como porcentaje del PNB, se elevó en 1998, por primera vez desde 1994, si bien es cierto que la condicionalidad vinculada a esta asistencia debería modificarse.

Tradicionalmente, se ha aplicado condicionalidad en el terreno de las políticas monetaria, fiscal, comercial y cambiaria. Más recientemente, se ha aplicado también en las esferas ambiental, política y de los derechos humanos, así como en el campo de la reforma institucional (bajo el rótulo “buen gobierno”), lamentablemente sin un aumento sustancial de los fondos comprometidos o desembolsados. Haciendo extensivos estos fundamentos de la condicionalidad como instrumento para incrementar la eficacia de los préstamos, se podrían especificar también condiciones humanas o sociales. Es más: puede afirmarse que estas condiciones deberían tener máxima prioridad, dado que los efectos de las variables económicas no constituyen una certeza científica, en tanto que la reducción de la pobreza sí es una certeza moral.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el principal artífice de sus informes anuales sobre desarrollo humano del período 1990–99, el ya fallecido Mahbub ul Haq, han insistido elocuentemente en la necesidad de respaldar el desarrollo humano. La globalización ha sido discutida en relación con los mercados y los Estados, pero casi nunca en relación con sus repercusiones sobre los individuos. Del mismo modo, la condicionalidad vinculada a la asistencia debería considerarse en relación con el impacto



de la asistencia sobre las personas. Habría que considerar dos tipos de “condicionalidad humana”, es decir, la imposición de condiciones vinculadas al objetivo de lograr el desarrollo humano. El primer tipo de condicionalidad se aplicaría al equivalente de la asistencia para el ajuste otorgada durante breves períodos de transición, mientras que el segundo se aplicaría a

políticas de desarrollo humano a más largo plazo.

**Superación de las dificultades de la transición.** Un gobierno que quisiera implementar una reforma agraria, tributaria, educativa o administrativa, o canalizar mayores recursos hacia servicios sociales, o directamente hacia los sectores pobres, puede experimentar dificultades durante la transición. El intento de implementar este tipo de reformas tiende a imponer cargas adicionales en el presupuesto del país y en su capacidad administrativa. Si los ingresos se distribuyen entre los grupos más pobres, la demanda de productos alimenticios aumentará. La oferta de productos alimenticios tiende a ser inelástica (es decir, el aumento de los precios pagados a los productores no genera un aumento considerable de la cantidad producida), de modo que la presión inflacionaria aumentará. Es probable que la reforma agraria reduzca la oferta de productos alimenticios en el corto plazo. A medida que se importen más productos alimenticios al país, la balanza de pagos empeorará y las presiones inflacionarias aumentarán. Al reducirse los ingresos de los sectores ricos, el desempleo vinculado al comercio de productos suntuarios aumentará. El resultado será una combinación de inflación y desempleo creciente.

Si el sector privado pierde confianza, es probable que se produzca una fuga de capital y que se agrave la crisis de la balanza de pagos. La inversión interna puede decaer y los precios de los títulos pueden bajar. Todo esto llevaría a una caída del valor de la garantía para préstamos bancarios, lo que podría, a su vez, provocar una crisis bancaria y agravar la caída de la inversión real. Los grupos descontentos podrían organizar huelgas, actos de sabotaje o incluso golpes de Estado. Todos éstos son problemas conocidos para los gobiernos que desean emprender reformas a favor de los sectores pobres.

Lamentablemente, estas dificultades vinculadas a la transición se parecen demasiado a las que surgen de una mala administración económica. De hecho, si un gobierno interesado en las reformas carece de experiencia, la mala administración se agregará a los problemas de la transición. En estas situaciones críticas, los donantes internacionales pueden contribuir a hacer el proceso de transición menos doloroso y conflictivo, y a incrementar las posibilidades de éxito del país. Así como se han concedido préstamos para ajuste estructural a países que atraviesan períodos de reestructuración económica llevada a cabo mediante políticas macroeconómicas reformadas, habría que proporcionar *asistencia para ajuste humano* a los países que adopten medidas en pro del desarrollo humano. Este tipo de asistencia promovería el crecimiento económico centrado en las personas mediante el mejoramiento de la nutrición, la salud, la educación, la capacitación y la productividad de los grupos más pobres, y mediante la limitación del creci-

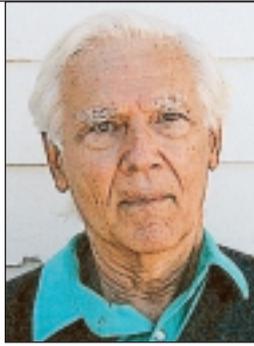
miento demográfico, y —sobre todo— afianzaría la noción de que la condición humana es un fin valioso en sí mismo.

El principio de brindar asistencia al desarrollo humano podría ampliarse, del apoyo a los gobiernos mientras se lleva a cabo el ajuste, al respaldo a más largo plazo del desarrollo humano y social. ¿Cuáles son los argumentos a favor y en contra de esta política? Por un lado, la “condicionalidad humana” —condiciones en virtud de las cuales los gobiernos prestatarios persigan objetivos específicos de desarrollo humano, podría ser considerada por los países receptores como una intromisión y tal vez hasta una violación de su soberanía nacional. Por otro lado, los donantes creen que su responsabilidad hacia los contribuyentes los obliga a rendir cuentas sobre el uso de los fondos de asistencia y velar por que la reducción de la pobreza y el desarrollo humano se logren realmente, suponiendo que éste sea el propósito de la asistencia. Los países receptores desconfían de las instituciones donantes porque temen que se introduzcan criterios ajenos al decidir si se debe o no proporcionar asistencia y en qué condiciones (por ejemplo, la exigencia de que todos los recursos o parte de ellos se destinen a la importación de productos provenientes del país donante). Los donantes, por su parte, desconfían de las instituciones de los países receptores porque éstas podrían ocultar fallas en su gestión económica. Para superar este conflicto, es necesario que las instituciones resulten fiables para ambas partes.

**Seguimiento.** Además de tener que ganarse la confianza de ambas partes, y de atender a sus necesidades y demandas, estas instituciones tendrían que servir de “mediador” entre los donantes y receptores de la asistencia, ser sensibles a las condiciones sociales y políticas, y poder evaluar el impacto de los programas sobre la reducción de la pobreza. También tendrían que contribuir a crear la propia capacidad de los países en desarrollo para llevar a cabo la lucha contra la pobreza.

Una solución posible sería la adopción del método que la Organización Europea de Cooperación Económica, precursora de la OCDE, aplicó a la asistencia provista en el marco del Plan Marshall: Estados Unidos se retiró generosamente del proceso de control del cumplimiento de las condiciones acordadas y alentó a los gobiernos europeos a controlarse mutuamente. Del mismo modo, algunos grupos de países, como los de África oriental, podrían unirse y un país (por ejemplo, Uganda) podría observar a otro (por ejemplo, Kenya) y viceversa. Al comienzo, se requeriría asistencia técnica para desarrollar o fortalecer la capacidad profesional de los países en este terreno.

Otra solución podría ser la creación, de mutuo acuerdo, de un “consejo de notables”, con una secretaria competente, que desempeñaría una labor de seguimiento y tal vez ofrecería asistencia técnica para fortalecer la capacidad profesional de cada país. Una tercera solución sería la creación de una secretaria auténticamente internacional, respetuosa de la incipiente comunidad mundial, socialmente sensible y, al mismo tiempo, técnicamente competente. Las secretarías de institu-



Paul Streeten es profesor emérito de economía de la Universidad de Boston y fundador y director de la publicación *World Development*. Entre sus libros figuran: *Development Perspectives*, *First Things First*, y *Thinking About Development*.

ciones internacionales como el Banco Mundial, el FMI y los organismos de la ONU todavía no tienen realmente ese carácter y los países receptores no perciben en ellas una dimensión genuinamente mundial en cuanto a sus lealtades y compromisos. Se necesitarían reformas en los sistemas de contratación, capacitación y ascensos de personal, y quizás también en lo que respecta a la gestión y la ubicación de estas instituciones. También podría ser necesaria la descentralización, el traslado del control a oficinas regionales fuertes cuyos miembros tengan contacto diario con los funcionarios y con la gente común de los países receptores. Mientras estas reformas no se hagan efectivas, la asistencia bilateral seguirá teniendo ventajas con respecto a la asistencia multilateral en términos de objetivos y seguimiento. Esta conclusión va en contra de la opinión tradicional, pero seguirá siendo válida mientras no se reformen las burocracias de los organismos multilaterales.

Independientemente de la solución institucional que pudiera adoptarse, es valioso introducir cierta competencia en el proceso de seguimiento, de modo que se pueda probar y comparar una gama amplia de métodos. En este momento, algunos observadores temen que las grandes instituciones financieras internacionales ejerzan un monopolio de poder y de conocimientos y que incluso, a veces, propaguen políticas ortodoxas fallidas prematuramente cristalizadas. Los procedimientos o instituciones de mediación que se proponen tendrían la ventaja adicional de contribuir al desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo receptores en cuanto a estudios y seguimiento, puesto que los estudios sobre la pobreza, la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano tienden a ser paralelos.

Hay un cuarto modo de combinar la no intromisión y el respeto de la soberanía nacional con el desarrollo humano, que no depende de una institución mediadora. En lugar de imponer ciertas políticas como una condición para recibir asistencia, los donantes podrían determinar qué países han intentado implementar políticas adecuadas o han mostrado la intención de adoptarlas, y luego apoyar “en silencio” a esos países. Éstos no serían los más necesitados ni los más rápidos —los primeros podrían no usar la asistencia de modo eficaz y los segundos no la necesitan— sino los que tienen un mayor potencial para mejorar. Podríamos llamar esto el estilo “silencioso” de asistencia, porque no se proclaman las intenciones y no se imponen condiciones drásticas, que pueden causar animosidad. En lugar de ello, se seleccionan y se respaldan los candidatos idóneos. El mensaje se difundiría pronto, y las señales serían claras para otros en el sentido de que, si desean recibir asistencia, también tendrían que adoptar reformas y políticas adecuadas. De haber un diálogo previo a los desembolsos, éste se basaría en la persuasión y no en la coerción. **F&D**

Referencia bibliográfica:

Soto, Hernando de, 1986, *El otro sendero: La revolución informal* (Lima: Editorial El Barranco).