



*Revista de Fomento Social*, 60 (2005), 643–668

# ¿Cómo ayudar a los países pobres? Un comentario a Birdsall, Rodrik, y Subramanian<sup>1</sup>

– **Gabriel M<sup>a</sup> PÉREZ ALCALÁ** y **José Juan ROMERO RODRÍGUEZ S. J.**<sup>2</sup> –

(PALABRAS CLAVE: *DESARROLLO, PAÍSES POBRES, AYUDA INTERNACIONAL, LIBERALIZACIÓN COMERCIAL, BIRDSALL–RODRIK–SUBRAMANIAN.*

KEY WORDS: *DEVELOPMENT, POOR COUNTRIES, INTERNATIONAL AID, TRADE LIBERALIZATION, BIRDSALL–RODRIK–SUBRAMANIAN*)

---

<sup>1</sup> NANCY BIRDSALL, DANI RODRIK, AND ARVIND SUBRAMANIAN (2005) “How to Help Poor Countries”. *Foreign Affairs*, July/August 2005, pp. 136–152. Véase la versión castellana en este mismo número de la *Revista de Fomento Social*.

<sup>2</sup> Profesores del área de Economía Aplicada. Facultad de CC. Económicas y Empresariales, ETEA, adscrita a la Universidad de Córdoba.

## 1. Introducción: ¿hacia un desmantelamiento del proteccionismo agrario en el Norte?

La celebración en Hong Kong a mediados de diciembre de 2005 de la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye sin duda un acontecimiento de relevancia mundial. No es nuestra intención en este momento analizar el planteamiento, desarrollo y resultados de este importante evento. En la agenda de la reunión, y formando uno de sus temas estelares, se encontraba la trascendental cuestión de la disminución del proteccionismo agrario de los países más ricos, específicamente, por un lado, el bloque de países de la Unión Europea –que, como es sabido, comparten una política agraria común– y, por otro, Estados Unidos. Se trata de una dinámica que comenzó oficialmente en la reunión del entonces todavía llamado GATT<sup>3</sup> en Marrakech en 1994, donde ya se acordó por primera vez una reducción progresiva de la protección de las agriculturas de los países más ricos, con vistas a favorecer el desarrollo<sup>4</sup> de las agriculturas de los países en vías de desarrollo. Una vez fundada la “nueva” OMC, se han celebrado otras reuniones ministeriales (normalmente bianuales) en Singapur (1996), Génova (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003) que, pese a que nunca han conseguido por completo el objetivo más ambicioso en el ámbito de las negociaciones agrarias, sí que han significado un aparentemente irreversible avance hacia dicho objetivo.

Con este motivo, una vez más –y con mucha razón– se han alzado desde hace años voces muy autorizadas que defienden que dicho proteccionismo agrario constituye una de las causas más importantes del atraso de un buen número de países en desarrollo. Abogar por el desmantelamiento de la protección agraria en el Norte constituye, de alguna manera, un lugar común de las propuestas que, desde horizontes bien diversos, se alzan en pro de una

---

<sup>3</sup> Como es sabido, siglas del “General Agreement on Tariffs and Trade”, antecedente de la actual OMC.

<sup>4</sup> No podemos entrar en este artículo en el debate acerca del concepto mismo de desarrollo. Nos encontramos en un contexto internacional marcado por la vigencia de la lucha por lograr en 2015 los llamados “Objetivos del milenio”; como es sabido, fueron aprobados en la Asamblea del Milenio de Naciones Unidas de 2000, y revisados en septiembre de 2005; se tiene la sensación de que se han producido avances, pero que el proceso no va camino del logro de dichos objetivos en algunas grandes regiones del planeta. Ahora bien, dichos objetivos constituyen un programa “de mínimos”; el desarrollo humano es mucho más que eso; consiste –con Amartya Sen– en ampliar las opciones y capacidades humanas, otorgando a las personas un nivel decente de vida, autoestima, libertad etc.

mayor solidaridad internacional. Entre esas voces destaca, sin duda, la de instituciones de la sociedad civil, como algunas importantes Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)<sup>5</sup>.

No es nuestra intención en este breve texto entrar a fondo en el debate acerca de los efectos del proteccionismo agrario de la UE y EEUU. Eso sí, partimos de un convencimiento de que ambos modelos son sustancialmente diferentes, desde el punto y hora que la UE es un acuerdo entre países, con instituciones supranacionales, que, desde hace más de cuatro décadas, han puesto en marcha mecanismos de solidaridad interterritorial que incluye a la agricultura. Que esa protección ha causado efectos perversos en los países del Sur es claro. De los tres componentes fundamentales de la protección agraria: ayuda interna, acceso a los mercados, y subvenciones a las exportaciones, es fácil demostrar que los dos últimos son claramente perjudiciales para las agriculturas del Sur. Más difícil y polémica resulta la medición de los efectos de las ayudas internas, dependiendo en buena parte de las características de la misma<sup>6</sup>.

Simplificando, podemos dar por sentado, en primer lugar, que el citado proteccionismo constituye una rémora para el desarrollo del Sur y, en segundo lugar, que la ayuda del Norte es necesaria y urgente en muchos casos. La cuestión, que está siendo planteada por instancias nada sospechas de insolidaridad hacia el Sur y que constituye el centro de esta modesta aportación, es de si ese elemento de indiscutible agravio y perjuicio para los pobres del mundo, aisladamente considerado es tan importante; dicho casi en forma

---

<sup>5</sup> Nos permitimos destacar a Oxfam internacional porque es la única ONG citada en el artículo de referencia (p. 139) y porque su campaña ha sido particularmente documentada, constante e inteligente. Sus numerosos documentos de estudio y reflexión, así como sus más breves manifiestos, constituyen un arsenal indispensable del argumentario a favor de la disminución del proteccionismo agrario de los países ricos. El documento base de Oxfam fue: (2002) *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Ed. Oxfam. Véase a este respecto material abundante y bien documentado en la Web de Intermón Oxfam: [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org) y más en particular en la página de la campaña. [www.comercioconjusticia.com/es/](http://www.comercioconjusticia.com/es/)

<sup>6</sup> Nuestro equipo de ETEA ha tratado este asunto con algún mayor detenimiento en: J. J. ROMERO RODRÍGUEZ (Coord.) (2003). Precisamente se realizó este trabajo en colaboración con Intermón Oxfam y en el marco de la preparación de los documentos de su campaña arriba citada. En él defendíamos, entre otras cosas, con el eslogan "PAC para todos", la necesidad de garantizar de alguna manera las rentas agrarias de los pequeños y medianos agricultores del Sur, condición sine qua non para asegurar la soberanía alimentaria de esos países.

de *boutade*<sup>7</sup>: si en Hong Kong se hubiera decidido eliminar el 100% los apoyos comunitarios de todo tipo a la agricultura de los países de la UE y las ayudas del gobierno de EEUU a sus agricultores, ¿se resolvería el problema? ¿supondría eso un “salto adelante” en el desarrollo de los países pobres? ¿o más bien –y esta es la tesis que defendemos aquí– hay que prestar atención a corregir otra serie de factores del llamado subdesarrollo sin los cuales los eventuales y deseables avances hacia un comercio mundial más justo apenas surtirían los efectos deseados? En el fondo, lo que late en el trabajo es si la importancia de estos factores se corresponde con la importancia que no pocas organizaciones e instituciones le dan en su estrategia de desarrollo.

El texto que presentamos a nuestros lectores, con el deseo de suscitar el debate y la reflexión, surgió de la lectura del interesante ensayo de Nancy Birdsall, Dani Rodrik, and Arvind Subramanian<sup>8</sup>. Dicho artículo<sup>9</sup> constituye una especie de alegato en contra de las campañas que defienden (dicho de forma simple) que la abolición del proteccionismo agrario en el Norte y la aportación de recursos financieros (hasta alcanzar el lejano 0,7) son los factores clave para desbloquear el desarrollo de los países empobrecidos. Birdsall, Rodrik y Subramanian no niegan la pertinencia de estas variables, lo que ponen en cuestión es su importancia<sup>10</sup>.

Subrayamos lo de continuar el diálogo y la reflexión porque lo que sigue a continuación tiene –al menos– el mismo grado de provisionalidad que el propio ensayo que comentamos y, por lo mismo, es posible hacerle muchas de las críticas que a ellos hacemos.

---

<sup>7</sup> Citando a uno de los mayores especialistas españoles en Política Agraria: “...se ha culpabilizado a la agricultura europea de estar en el origen del hambre en el mundo, al parecer en vías de solución si se alcanza un acuerdo de desmantelamiento de la PAC en la reunión de Hong Kong de la Organización Mundial del Comercio” (CARLOS TIÓ (2005)).

<sup>8</sup> Rodrik –el más conocido de los autores– suele ser mucho más preciso en sus escritos. Este documento tiene la forma de ensayo como se deduce de la ausencia de bibliografía y de notas a pie de página.

<sup>9</sup> Del que, por cierto, circuló profusamente una versión preliminar, posteriormente mejorada por los autores.

<sup>10</sup> Significativamente, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2005, dirigido por Kevin Watkins hasta hace poco miembro destacado del servicio de estudios de Oxfam Internacional, polariza su análisis en esas dos cuestiones (comercio y ayuda), añadiendo una tercera relativa a los conflictos. Cfr. PNUD (2005).– *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Ed. PNUD–Mundi Prensa, 402 pp.

## La crítica básica de los autores es el supuesto de que

*“...los países ricos pueden configurar el desarrollo en el mundo pobre y que sus esfuerzos para conseguirlo deberían consistir principalmente en proporcionar recursos y oportunidades de mercado a los países pobres. Estos supuestos ignoran –según los autores– lecciones clave de las últimas cuatro décadas – y de la historia económica, más en general. El desarrollo es algo que viene mayormente determinado por los propios países pobres, y los de fuera sólo pueden jugar un papel limitado... la ayuda financiera y una mayor apertura de los mercados de los países ricos son herramientas que sólo tienen una capacidad limitada para disparar el crecimiento, especialmente en los países más pobres”<sup>11</sup>.*

Resumiendo, estamos bastante de acuerdo con lo que escriben, aunque matizando muchas ideas. Como veremos, nuestras críticas van más en lo que no dicen que en lo que sostienen, sin que pretendamos aportar una teoría del desarrollo que está, a pesar de los intentos, aún por construir.

## 2. Algunas reflexiones críticas sobre lo que dicen los autores

### 2.1. *¿Cuánto pueden ayudar los de fuera?: una primera crítica, bastante laudatoria*

La primera impresión que causa el ensayo es muy positiva porque hace énfasis en algunas ideas que muchos de los que nos preocupamos por los problemas del desarrollo más de una vez hemos pensado y expresado<sup>12</sup>. Y esta impresión que dan en lo importante se refuerza por la brillante retórica en que está envuelto y en la hermosa y sugerente forma de titular y resumir las ideas principales.

Poco se puede objetar a la relevancia de la pregunta del título a la que responden, que es la esencia del texto, e incluso al hilo argumental de las respuestas. “Cómo ayudar a los países pobres”. La respuesta, en forma de contraejemplo, empieza muy bien. Es muy bueno el análisis comparativo entre

<sup>11</sup> Pp. 136–137. Hacemos siempre referencia a la paginación del original en inglés.

<sup>12</sup> Y eso que –es una primera crítica quizá relativamente fácil que tendríamos que hacerles– a lo largo del texto, los autores mezclan crecimiento económico y desarrollo. Ellos sólo se refieren a crecimiento económico en los ejemplos, y, sin embargo, usan el concepto de desarrollo en algunas de las generalizaciones. De hecho, por ejemplo, la comparación entre Vietnam y México quedaría matizada si se hiciera en términos de desarrollo y no de crecimiento. Véase nuestra alusión al tema en la nota 3, *supra*.

Nicaragua, México y Vietnam (no siempre mayor apertura comercial resulta en mejores logros de crecimiento económico)<sup>13</sup>. De igual forma, habla muy bien de los autores que sean capaces de distinguir entre los Estados Unidos y Europa a la hora de tratar a sus vecinos en los procesos de integración<sup>14</sup>. Dicho de otro modo, estamos de acuerdo con las tres ideas que se pueden sacar de los ejemplos: es cierto que acuerdos preferenciales y ayuda no garantizan el desarrollo económico y que la clave está en lo que hagan los propios países<sup>15</sup>; como es cierto que seguir las políticas prescritas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial tampoco garantiza el desarrollo<sup>16</sup>; como es cierto que la forma de asociación e integración de países menos desarrollados con fronteras a las dos grandes economías han tenido diferentes dinámicas de desarrollo, en parte, por la diferente fórmula de asociación que proponen los Estados Unidos y Europa. Esas afirmaciones son, desde muchos puntos de vista, difícilmente objetables y la evidencia empírica sobre el tema es abrumadora. Sin embargo, hay tres críticas sustantivas a lo que dicen.

A. La primera es que *un contraejemplo no se puede usar como una teoría alternativa*. Es decir, sostener que apertura más emigración y estabilidad cambiaría no desarrolla necesariamente a un país es cierto en el ejemplo de México, pero no se puede teorizar lo contrario (que sin apertura se puede desarrollar un país) tomando sólo el caso de Vietnam<sup>17</sup>. Un solo ejemplo puede ayudar a cuestionar una teoría, pero no la invalida<sup>18</sup> y, mucho menos hace cierta, con otro ejemplo, a su contraria, porque,

---

<sup>13</sup> Cfr. pp. 137–138. Aunque hay una pequeña trampa estadística, pues México en 1992 tenía una renta per cápita mucho mayor que la de Vietnam en 1988 y es conocido el efecto estadístico, así como la explicación de esta diferencia a partir de los trabajos de Barro.

<sup>14</sup> P. 139.

<sup>15</sup> P. 137.

<sup>16</sup> P. 146–147.

<sup>17</sup> La evidencia empírica es significativa. Basta mirar los artículos de *Journal of Economic Growth*, de los últimos años, para encontrar diversos modelos y análisis que corroboran este principio con un buen grado de fiabilidad. Y, por cierto, lo único que aseguran sobre Vietnam es que no ha tenido acuerdos preferenciales o tratados de libre asociación, pero sí se ha abierto, aunque la apertura de Vietnam haya sido diferente de la de Nicaragua o México. Los dos ejemplos no son un test de apertura sí, apertura no, sino de acuerdos preferenciales con los USA sí, acuerdos preferenciales o de libre comercio con los USA no.

<sup>18</sup> En esto no seguimos a Popper y su falsacionismo metodológico...

para empezar, puede haber otras variables que afecten en esos casos particulares. Y hay muy buenos ejemplos (Alemania y Japón en los 50, España en los 60, Taiwán y Corea del Sur en los 80, Chile en los 90 y, en no poca medida, China en la actualidad) que confirman experiencias que rechazan esta teoría. Dicho de otra forma, los milagros económicos con altas tasas de crecimiento no se han hecho de espaldas al exterior, sino con apertura (y Albania, Rusia o India son buenos ejemplos de economías con menores crecimientos por su retraso en la apertura), aunque la apertura (como la estabilidad cambiaria o la emigración) no sean condición suficiente para el crecimiento, ni necesariamente sea la primera variable que tenga que “cebar la bomba”<sup>19</sup> del crecimiento económico. O, lo que es lo mismo, la apertura al exterior puede ser una oportunidad para el crecimiento económico, pero ha de ser aprovechada con otras políticas al mismo tiempo y, desde luego, no es la única fuente posible de crecimiento económico<sup>20</sup>. Pero en esta crítica, que sólo matiza lo que los autores sostienen, creemos que estarán de acuerdo. Y, sin embargo, es relevante para aquellos que confían demasiado en las variables externas dándole un papel primordial a la apertura y a la ayuda<sup>21</sup>.

- B. Por otra parte, es cierto, al menos en nuestra opinión y tras estudiar la economía africana, que seguir *las políticas ortodoxas del FMI no garantiza el crecimiento, como ocurre en el África Subsahariana*. Pero, en realidad, el FMI no persigue el objetivo del crecimiento a largo plazo (que es el que garantiza el cambio social y político), sino el del crecimiento suficiente como para que la economía en cuestión pueda hacer frente a sus deudas en el corto plazo. Más aún, el FMI, que sabe que la deuda externa de muchos países es esencialmente pública (y mucha de ella con el mismo Fondo como acreedor), hace un especial hincapié en la

---

<sup>19</sup> La expresión, como es sabido, es de Keynes.

<sup>20</sup> Y si la literatura del crecimiento económico no estuviera tan volcada hacia el lado de la oferta y se volviera, de vez en cuando, a los fundamentos macroeconómicos del lado de la demanda, nos daríamos cuenta que las fuentes de crecimiento económico son, también y además del saldo exterior, el consumo privado, la inversión y el consumo público y que cualquiera de estas variables puede empezar un ciclo virtuoso de crecimiento à la keynesiana. Lo curioso del caso es que más adelante se hace referencia a esta idea y que, en la crítica que hacen de cuánto se puede ayudar desde fuera, está latente, pero no la terminan de explorar.

<sup>21</sup> Y no pocos académicos, organismos internacionales (FMI, OCDE, etc.), líderes de opinión (The Economist, Financial Times, etc.) hasta ONGD (e Intermón es un buen ejemplo) caen en este peligro.

ortodoxia fiscal a corto plazo, lo que estanca las economías por una serie importante de años, en los que se deteriora su crecimiento<sup>22</sup>. No es lo mismo crecer que ser un buen y disciplinado deudor, aunque lo primero puede favorecer lo segundo en el largo plazo; las políticas a corto no son las mismas. La retórica del FMI ha hecho creer, por otro lado, que los dos objetivos son iguales (y no lo son) y, además, que cumpliendo la segunda condición, la primera se da también, lo que es, en no pocos casos, falso. La crítica que hacen es acertada, pero incompleta. No nos extendemos más porque se sale de lo que ellos escriben. Pero de esta experiencia podrían extraer el fundamento de una idea que después aportan, cuando dicen que es bueno ser heterodoxo y que hay que dar espacio político a los países en desarrollo<sup>23</sup>. E incluso de esta experiencia podrían sacar a relucir los problemas de la ciencia económica ortodoxa y su alejamiento de la realidad de la política de los países en desarrollo.

- C. En cuanto a la tercera idea de esta primera parte, *la diferencia entre los Estados Unidos y la Unión Europea* es muy relevante y puede dar pistas de cómo hay países en los que, añadiendo otras condiciones económicas y políticas (democracia, transparencia en la gestión pública, buenas prácticas en la gestión del gasto, desarrollo de la sociedad civil y de las instituciones), la apertura del mercado (en muchos casos asimétrica y a favor del más débil para compensar la ventaja competitiva), la posibilidad de inmigración y la estabilidad macroeconómica funcionan. Con lo que los mismos autores podrían descubrir lo que ha fallado en México. Dicho de otra forma, si hubieran profundizado en cómo esta diferencia opera, les habría llevado a matizar mucho lo que después critican de la ayuda exterior y de las condiciones del comercio. O mejor, podrían haber encontrado las condiciones en las que el comercio y la ayuda funcionan, más allá de lo que proponen<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Es claro que el FMI no es keynesiano, a pesar de sus orígenes. Recordemos que Keynes fue uno de los creadores del FMI y del Banco Mundial, aunque sus tesis, mucho más abiertas que las norteamericanas, no triunfaron. El comportamiento de estos organismos internacionales responde, al igual que sus recomendaciones, a que sus objetivos son la estabilidad macroeconómica, a que responde a intereses de los países ricos (sus mantenedores) y a un pensamiento económico teórico muy ortodoxo.

<sup>23</sup> Pero que no desarrollan, quizás porque uno de los autores es Jefe de División de Investigación del Fondo.

<sup>24</sup> De la experiencia de la UE se podría teorizar cómo la coordinación de políticas económicas

## 2.2. *Los límites del comercio y de la ayuda: una verdad a medias*

La tesis que defienden a este respecto los autores es, en nuestra opinión, básicamente correcta. Pero la crítica es incompleta, pues puede ser más fuerte, al tiempo que más matizada.

Es cierto que una apertura incondicionada de los mercados agrarios tendría un efecto muy limitado sobre el crecimiento de los países pobres. Pero no es menos cierto, algo que ellos señalan someramente o no señalan, que estos límites se deben a dos factores intrínsecos al mercado en cuestión, no de la política, y a un tercero que tiene que ver con la estructura de la propiedad de la tierra en los países pobres.

Los factores intrínsecos a los mercados agrarios que los hacen poco eficaces para un crecimiento sostenido son, por una parte, el hecho de que la generalización de esta liberalización implicaría posiblemente una sobreoferta de productos que no se pueden absorber por parte de los mercados ricos (las demandas de bienes alimenticios e industriales con origen agrario tienen límites naturales) y, en segundo lugar, a la propia volatilidad de la oferta de los productos agrarios por factores climáticos. Dicho de otra forma, si todos los países pobres se pusieran a ofertar toda la agricultura que pueden (e incluso la amplíen como sugieren algunos), y no se desarrolla al mismo tiempo su mercado, la sobreoferta llevaría a una caída de los precios, ya de por sí poco remuneradores y volátiles. Esto nos engarza con el tercer factor. La demanda de productos en los países pobres sólo se puede incrementar a partir del comercio internacional si hay un significativo grupo de la población que puede acceder a los beneficios de este comercio, y constituirse, al mismo tiempo en demanda interna. En caso contrario, los beneficios del comercio se agotan en sí mismos, y se dualiza la economía. Esto matiza ligeramente lo que sostienen los autores<sup>25</sup> y que ellos no exploran.

Sin embargo, esto no invalida el hecho de que un comercio justo, libre y regulado por reglas claras, es más favorecedor del desarrollo general que otro basado en interferencias y posiciones de poder por parte de los países ricos o de países pobres, pero importantes. La cuestión es que probablemente el mercado que se quiere liberalizar es menos remunerador y estable que otros

---

entre países ricos y pobres da como resultado un juego de suma positiva en la que todos ganan. Esta coordinación es un sentido más auténtico de la palabra cooperación entre países.

<sup>25</sup> Pp. 140–141.

mercados, tiene menor incidencia en una política de desarrollo y, además, tiene escasos efectos distributivos, tanto en los países pobres como en los ricos<sup>26</sup>. El acuerdo preferencial de 1970 entre España y la CEE favoreció los intereses españoles y no fue agrario, con sólo agricultura España no se hubiera desarrollado nunca, como no lo está haciendo Marruecos a pesar de los acuerdos preferenciales con la Unión Europea y los Estados Unidos. Los límites de esta política de liberalización y regulación internacional en cuanto a los productos agrarios no están en la política, sino en el mercado que se quiere liberalizar, y en la necesidad de políticas distributivas de los beneficios del comercio. Y esta es una reflexión a la que se debería prestar más atención.

### *2.3. Los límites de la ayuda exterior: una crítica incompleta*

Mucho más firme, y en eso estamos más de acuerdo con ellos, parece la crítica que hacen en el apartado “¿Más dinero?”<sup>27</sup> refiriéndose a la limitada eficacia de la ayuda exterior. Es razonable la crítica que hacen a la descoordinación de la ayuda por parte de los donantes. Y son ciertos, al menos por lo que hemos podido comprobar en nuestra experiencia directa, los efectos perversos sobre los incentivos para invertir, recaudar, gastar correctamente y esforzarse, en no pocos países receptores. Como también es correcto señalar que la mayoría de los países receptores no cumplen ningún prerre-

---

<sup>26</sup> En países como Guatemala, con casi el 80% de la tierra en manos del 2% de la población, la apertura hacia el exterior tiene que tener efectos muy limitados sobre su crecimiento económico, porque sólo ese 2% de la población verá subir su renta, mientras que el resto se empobrece necesariamente por efecto de los precios importados. Sin una reforma agraria previa o sin sistemas impositivos progresivos y sus correlativos sistemas de gasto igualitario, la apertura puede generar crecimiento, pero tiene efectos perversos sobre la distribución de la renta, con la consiguiente dualización, ningún efecto sobre la pobreza extrema y puede generar procesos políticos de estancamiento. El crecimiento, entonces, no se convierte en desarrollo. Y algo parecido pasaría en los países ricos: el eliminar las subvenciones a la producción (y eso que estamos de acuerdo) y liberalizar el comercio no tendría efecto renta sobre la mayoría de la población, pero empobrecería a los pocos campesinos pequeños que quedan (que, además, son viejos y viven en zonas con menos servicios). Aunque estos efectos distributivos tendrían solución a través de la seguridad social y de las subvenciones no acopladas, tal y como se tiende a hacer. Pero eso es empezar a pensar en términos de renta personal y no de renta de los países, algo a lo que no están acostumbrados ni los organismos internacionales, ni las ONGD, ni, desde luego, muchos académicos.

<sup>27</sup> Pp. 142 ss.

quisito para hacer efectiva y eficaz la ayuda, empezando por el problema de la corrupción y terminando por la ausencia de instituciones (el *software* institucional y de capital humano al que aluden).

Pero también es cierto que, sin ayuda exterior, muchos países, empezando por los del África Subsahariana, estarían hoy en unas condiciones mucho peores, en gran medida por la situación adversa al que les condena la geografía<sup>28</sup>: el coste de la no-ayuda en muchos países es tan terrible como que éstos desaparecerían y no estamos seguro de que esta sea una opción en un mundo que no quiere migraciones masivas de subsaharianos. Y, de la misma forma, también es cierto que para crear este *software* institucional y de capital humano al que hacen referencia, que puede ser la primera orientación de la ayuda o quizás lo más prioritario, es necesario la ayuda exterior.

Dicho de otra manera: también los autores deberían considerar que si –como afirman– en la Alemania de la postguerra el Plan Marshall fue un éxito porque existía un capital humano y social importante, la ayuda puede servir para formar este capital humano y social en una primera fase. Sin duda llevan razón cuando critican la ineficacia de la descoordinación<sup>29</sup> o la corrupción, pero son injustos en criticar despiadadamente la ayuda a corto plazo cuando, en no pocos casos y a pesar de la descoordinación, la ayuda es paliativa de una situación desesperada. Como son incompletos al no introducir la variable tiempo.

La experiencia de la Unión Europea en los últimos procesos de adhesión también podría haber dado pistas a los autores de cómo la ayuda puede ser eficaz y cómo se puede gestionar el tiempo, al limitar la ayuda cuando se alcanza un determinado nivel de renta per cápita. Este asunto nos llevaría muy lejos. Como idea apuntamos simplemente que una ayuda significativa en la cuantía, con permanente evaluación, estable en el tiempo y decreciente en un período de x años despeja incertidumbres y genera expectativas claras en los agentes de los países pobres, y puede ser más útil de lo que los autores sostienen. Más aún, seguramente, será la única opción que tiene el África Subsahariana.

En definitiva, su crítica sobre las políticas de liberalización y sobre la ayu-

---

<sup>28</sup> P. 143.

<sup>29</sup> Y esto nos llevaría a un hermoso debate sobre centralismo y participación, sobre ayuda en gran escala y proyectos en pequeña escala. Pero se nos escapa del trabajo.

da tienen mucha parte de razón, pero es incompleta, en más de un sentido sesgada, y, faltan ejemplos rigurosos<sup>30</sup>.

#### 2.4. Las propuestas de los autores: “pecados de comisión”<sup>31</sup> y “pasos positivos”<sup>32</sup>

El primer título de la sección propositiva del artículo, es muy sugerente: “los pecados de comisión”. Se trataría –siguiendo el principio clásico del *non nocere*– “de no hacer cosas que hagan daño”. Nos parece que las expectativas que genera el título no se corresponden con lo que proponen, por conocido o por incompleto. Las tres primeras ideas son muy correctas y parecen de sentido común: no imponer obligaciones (internacionales) costosas u onerosas (especialmente en el marco de los derechos de propiedad intelectual); permitir un espacio político autónomo (que se adapte a las circunstancias de cada país); y, finalmente, cuidar el calentamiento global. Están bien argumentadas, aunque quizás tenían que haber explicitado más la crítica que contienen a los organismos internacionales y al etnocentrismo del Norte en las propuestas. Por otra parte, falta una referencia a la estructura social y cultural de cada país que hubiera sido sugerente. Estos tres mandamientos se resumen en una frase simple: cuidarás de no empobrecer más a los pobres, los tratarás políticamente como adultos (y exigirás responsabilidades) y cuidarás de los asuntos de todos (tendrás un marco de propuesta global). Nada, pues, que objetar de fondo, por estar de acuerdo con ellos, a “no hacer cosas que hagan daño”.

Mejor escritas están las otras tres proposiciones de los “pasos positivos” (hacer cosas que tengan efectos benéficos). La necesidad de luchar más enérgicamente contra la corrupción en los gobiernos del Sur es una idea conocida y bien tratada, empezando por el breve análisis de que si hay un corrupto también existe un corruptor. La segunda idea de “financiar nuevo conocimiento para los países en desarrollo o I+D de interés para el Sur” es algo muy trillado, pero difícilmente aplicable sin un serio esfuerzo público (y volvemos al tema de la ayuda). Y, finalmente, la idea de la movilidad temporal de los trabajadores, la emigración temporal, es muy interesante,

---

<sup>30</sup> La gente del FMI tendría mucho que decir aquí.

<sup>31</sup> P. 144 ss.

<sup>32</sup> P. 147.

con propuestas ingeniosas como el retener parte de los salarios hasta que termine el periodo temporal de inmigración; pero pensamos que es mucho más interesante de lo que ellos argumentan, por sus efectos no sólo económicos a corto plazo (que no terminan de explorar bien, porque no señalan los efectos sobre los dos mercados laborales, sobre los salarios y las tasas de paro, así como los efectos financieros), sino a largo plazo de formación de capital humano y, tan importante como esto, la creación de una clase media que, tras la experiencia de la democracia y los derechos, puede ser motor de estabilidad y transición política en sus países de origen<sup>33</sup>.

Sin embargo, las tres ideas, para su realización, necesitarían de más análisis y de otras proposiciones paralelas para hacerlas viables. En primer lugar, para hacer el mundo menos hospitalario para los corruptos es necesario acabar con los paraísos fiscales<sup>34</sup>, mientras haya paraísos fiscales y los países no respeten la autoridad de la ONU, los corruptos tendrán forma de canalizar oscuramente sus robos y lugares donde ocultarse<sup>35</sup>. Los acuerdos de buena conducta son un primer paso, pero son ineficaces si no hay voluntad impositiva y un sistema claro de sanciones. Más aún, la ausencia de corrupción no garantiza, *per se*, la eficacia en la gestión pública y su incidencia en el crecimiento o la distribución de la renta, porque puede haber errores o

<sup>33</sup> Esta idea, entre otras, se está discutiendo en muchos sitios. Precisamente en octubre salió un buen artículo sobre inmigración en *The Economist* (8 de Octubre, pg. 18 y pg. 84, en el que curiosamente citan un trabajo de Rodrik). El tema de la inmigración no es sólo un problema para España. *The New York Times* del 14 de Octubre trata la cuestión en un editorial y hay una iniciativa de ley en los Estados Unidos (de McCain y Kennedy) sobre la inmigración ilegal. El informe de las Naciones Unidas reciente sobre el tema es muy interesante. Para un análisis exhaustivo sobre las migraciones modernas véanse: R. FAINI ET AL. (1999); D. S. MASSEY ET AL.; A. PELLEGRINO y J. E. TAYLOR (1998); D. S. MASSEY y J. E. TAYLOR (2004). En *International Migration Review* (del Center for Migration Studies de New York) de los últimos años se pueden encontrar no pocas propuestas sobre esta cuestión.

<sup>34</sup> Curiosamente parece que nadie se da cuenta del inmenso daño que causan al mundo y a los países, tanto ricos como pobres, porque, además de permitir el flujo de dinero de actividades delictivas, es la forma de mantener las desigualdades en la distribución personal de la renta mundial. Dicho de otro modo, sin los paraísos fiscales esas comparaciones entre las 100 mayores fortunas del mundo y el PIB de África sería diferente. Luchar contra ellos es luchar contra la pobreza en todos los países, también en los ricos.

<sup>35</sup> ¿Cuántos dictadores africanos, genocidas muchos de ellos, no se han refugiado en Francia? ¿Y cuántos no han tenido acogida en el Reino Unido de la Gran Bretaña? Si los británicos no fueron capaces de extraditar a Pinochet, ¿alguien cree que van a extraditar a gente que puede poner en aprietos a funcionarios y ejecutivos de las multinacionales que operan en los países pobres? Hay un pacto de silencio y una inmensa hipocresía en los países ricos ante este tema.

distorsiones con múltiples orígenes, leyes que pueden ser injustas o una situación de partida muy asimétrica<sup>36</sup>.

En segundo lugar, para que pueda haber I+D orientada a los países pobres es necesario que, junto a la investigación privada, haya fuertes instituciones internacionales de investigación pública que difundan sus resultados y capacidad por parte de las sociedades de los países pobres para absorber estos resultados. La privatización de la investigación en los Estados Unidos, por ejemplo, o el control de los resultados de la investigación pública por parte del Estado en Francia, por ejemplo, hacen que no se difundan suficientemente resultados básicos para poder desarrollar tecnologías en otros países<sup>37</sup>. De igual forma, la creación de redes de conocimiento y la potenciación de las universidades y de institutos de investigación en los países pobres es un motor indudable de desarrollo. Pero para ello hacen falta otras estructuras académicas mundiales y un cierto cambio en la política de becas de investigación (por ejemplo, los americanos no condicionan la beca a la vuelta de los investigadores a su país de origen, con lo que se quedan con los mejores cerebros mundiales en sus universidades y centros de investigación). Dicho de otra forma, mientras los países pobres, y medios como España, sigan exportando cerebros y la investigación de punta esté concentrada, no habrá tecnologías adaptadas para los países pobres, ni interés en desarrollarlas.

La tercera idea, la emigración temporal controlada, es muy atractiva, pero necesita una reflexión más amplia. En primer lugar, esta emigración es casi imposible de regular a término: la gente o vuelve voluntariamente o no vuelve, porque, ¿quién puede impedir que alguien que emigra se case con un nacional del país de acogida y pueda tener la nacionalidad? ¿o no habría una fuerte tentación en las empresas y en las instituciones del país de acogida a quedarse con los trabajadores más eficaces? De lo anterior se deduce que la emigración sólo es temporal y, por tanto útil para una senda de crecimiento y desarrollo sostenido, si éste previamente se ha iniciado y, simultáneamente, se mantiene en el tiempo en el país de origen. Si el crecimiento económico

---

<sup>36</sup> Sobre temas de corrupción, véanse: R. THEOBALD (1990); K-Y. WONG (1992); y, desde luego, T. GYLFASSON (2001); y el informe de Transparency International: P. EIGEN (2004).

<sup>37</sup> Lo que responde a una lógica económica de largo plazo por parte de ambos países, más clara en el caso europeo. Los europeos no transfieren tecnología porque, al ser países sin recursos naturales, el único factor de producción que pueden intercambiar por éstos es el conocimiento. Si transfirieran todo el conocimiento, ¿para qué necesitaría África a Europa? El control de la tecnología es también una forma de dominación.

se ha iniciado y se reduce, por un tiempo, mediante inmigración exterior, la presión en el mercado laboral, el ajuste en éste es positivo y la inmigración se convierte en un motor de crecimiento que después se mantiene por el retorno.

En efecto, si el crecimiento se inicia y hay una parte de la población activa que emigra, el efecto de esta emigración es muy beneficioso a medio plazo. En primer lugar, porque reduce la población activa en el interior y al reducir la tasa de paro obliga a las empresas del interior a pagar más salarios y a buscar una mejor tecnología; en esto hay que tener cuidado para que no se vayan tan pocos como para que este efecto no sea significativo, ni tantos como para colapsar el sistema (que esto es uno de los errores que cometen los países donantes). Estos mayores salarios y este cambio tecnológico aumentan la productividad de la economía, productividad general que también aumenta por la demanda inducida por las transferencias de renta de los inmigrantes hacia su país.

Si estas condiciones se producen, lo normal es que el crecimiento económico del país donante sea mayor que el del país receptor (su nivel de renta es mayor, porque si no, nadie emigraría), las diferencias salariales se acortan (en el país donante por la disminución de su población activa y en el receptor por la ampliación de la población activa), por lo que, transcurrido un plazo no muy largo, los inmigrantes retornan voluntariamente y se desencadena otra dinámica de crecimiento, al consolidarse los patrones de consumo, clase media, etc. Y en este caso, la experiencia histórica de Italia en los cincuenta y sesenta, España y Grecia en los sesenta, Turquía en los ochenta y Polonia en los últimos años, es significativa. Como es significativo que la emigración se vuelve permanente, con pérdida de muchas ventajas en el desarrollo del país y el mantenimiento sólo de un flujo decreciente de divisas<sup>38</sup>, si el proceso migratorio no se complementa con una importante mejora del país donante que acorte las distancias, incluso políticas. Y también en esto la experiencia es abrumadora y baste reflexionar sobre la situación de los subsaharianos y magrebíes en España y Francia. De estas experiencias se puede concluir que una condición esencial para que esta propuesta sea un instrumento eficaz

---

<sup>38</sup> A medida que el inmigrante se adapta, el flujo de divisas decrece. Una vez que se ha producido el reagrupamiento familiar y nace la segunda generación, los lazos familiares con el país de origen se aflojan y el flujo decrece. Muy pocos de los inmigrantes alemanes o irlandeses de los primeros años del siglo XX siguen mandando recursos a su país de origen: son ya norteamericanos.

es que las diferencias de desarrollo entre el país donante y el país receptor se acorten. Y decimos desarrollo incluyendo procesos políticos y sociales. Si sólo se acorta el nivel de renta per cápita, hay muchos inmigrantes que no volverían. Más adelante retomamos estas ideas.

Las demás ideas que finalmente comentan son demasiado conocidas. La necesidad de luchar para que disminuyan los conflictos en el Sur, de frenar el comercio de armas, drogas y diamantes, y de mejorar la gobernanza de las instituciones internacionales están muy bien documentadas en la literatura<sup>39</sup>.

Por último, sus conclusiones nos dicen de nuevo que “en gran medida, el progreso sostenible está en manos de los propios países pobres”. Y piden a los países ricos que dirijan su atención “hacia otras formas de ayudar a los más pobres –formas que han sido desatendidas durante demasiado tiempo”<sup>40</sup>.

### **3. Otra serie de críticas al hilo de lo que no dicen, pero deberían decir**

El ensayo de Birdall, Rodrik y Subramanian es, desde luego, interesante, pero es un ensayo inicial, incompleto, con no pocas lagunas teóricas y empíricas que habría que subrayar. No es más que un esbozo de ideas, bien estructuradas, pero un esbozo, al que se le deben hacer algunas críticas que mejorarían, al menos en nuestra opinión, lo que sostienen.

#### *3.1. Instituciones y estabilidad política*

En primer lugar, es muy somero el análisis de la importancia de las instituciones políticas y sociales y de su estabilidad<sup>41</sup>. Uno de los factores de éxito de Vietnam, frente a México, por ejemplo, es su mayor estabilidad política y social. México ha hecho una transición política, en los años que los autores consideran, que Vietnam no ha hecho, y en el logro de la incipiente democracia mexicana vale en mucho las diferencias de crecimiento económico. Pero para el crecimiento económico es cierto que la estabilidad política, aun no

---

<sup>39</sup> P. 152.

<sup>40</sup> P. 152.

<sup>41</sup> Y esto lo sabe RODRIK de sobra. Uno de los habituales colaboradores de Rodrik, Alberto Alesina ya publicó hace diez años un buen trabajo sobre el tema. Véase A. ALESINA ET AL. (1996). Más reciente es N. F. CAMPOS y J. B. NUGENT (2002).

democrática, es más importante que la inestabilidad. Así, uno de los factores de éxito de Corea del Sur, Taiwán o Singapur en los ochenta fue la existencia de un fuerte Estado, apuntalado muchas veces por los Estados Unidos, con defectos, pero previsible. La transición a la democracia en Corea, por ejemplo, se saldó con una menor tasa de crecimiento durante tres años.

El primer problema económico del África Subsahariana es, precisamente, la inexistencia de Estados que respondan a este nombre (ni soñamos en términos de democracia) o la existencia de Estados claramente inviables. Y no sólo la ausencia de instituciones políticas es clave en el crecimiento y, por ello, en el desarrollo, sino que la ausencia de reglas de mercado y de tamaño de mercado interno imposibilitan muchas veces el desarrollo.

Vietnam es un país tan grande como Nigeria en términos poblacionales, pero hay una homogeneidad cultural, política y social que Nigeria no tiene. Y tiene una estabilidad institucional que Nigeria, con todas las interferencias externas por el tema del petróleo y por problemas de integración interna, no tiene<sup>42</sup>. De cualquier forma, un primer factor de crecimiento y, normalmente, de desarrollo es la estabilidad política. Y junto a ésta, y esto lo demuestra la literatura, la importancia de unos principios democráticos para un crecimiento económico sano y una senda estable de crecimiento<sup>43</sup>.

### 3.2. *Tamaño de mercado y distribución de la renta*

En segundo lugar, no hay ninguna referencia a los mecanismos de creación de mercados: tamaño del mercado y distribución de la renta. Efectivamente, para que una economía empiece a funcionar es necesario que la producción tenga un destino y se inicie un flujo circular de la renta. Ese destino, y esto es una crítica más sibilina de lo que parece a la política de crecimiento hacia fuera exclusivo que parece que preconizan algunos, es un mercado interior significativamente amplio<sup>44</sup>. Sólo así, si hay gente cerca que consume lo que

---

<sup>42</sup> La comparación, pues, que hacen sólo en tasas de crecimiento habría que hacerla, como mínimo, en términos de Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Y habría que analizar multifactorialmente el cambio.

<sup>43</sup> Y esto también debiera conocerlo Rodrik pues escribió un buen artículo con Alberto Alesina en 1994 sobre el tema. Ver: A. ALESINA y D. RODRIK (1994). Véanse, asimismo: A. PRZEWORSKY ET AL (2000); y C. BOIX (2003).

<sup>44</sup> Véase un clásico: P. ROMER (1986).

ellos mismos producen en una cantidad amplia, se posibilita la inversión autóctona, pues los empresarios tienen entonces incentivos para invertir y contratar gente. Y para eso es necesario que la producción se dirija a una población relativamente grande, por lo que, a su vez, es necesario que los ciudadanos de un país puedan acceder en su inmensa mayoría a las producciones básicas del propio país (efecto de la distribución). Una economía que sólo exporta, pero que no distribuye y que no permite a su gente acceder a la producción es, normalmente, una economía estancada, dependiente y normalmente dual.

Población y una cierta igualdad en la distribución son dos variables que afectan positivamente al mismo crecimiento, y son condiciones sine qua non para el desarrollo. Por eso, por ejemplo, los esfuerzos de integración centroamericana son esenciales para su crecimiento en el largo plazo. Y en el África Subsahariana debieran de ser más intensos. China es atractiva para los occidentales porque son 1200 millones, tienen ya una renta de más de 5000\$ y, a pesar de que son pobres en su mayoría, hay dentro de ella tanta gente con nivel de renta alta como en Francia. Por eso se invierte allí. Y esto genera empleos y crecimiento. Sin distribución de la renta y sin tamaño de mercado para las empresas autóctonas, sin desarrollo endógeno en forma de *stock* de capital y conocimiento suficiente acumulado, el resultado es una dualización que impide el mismo crecimiento y, desde luego, el desarrollo. Pero esto nos llevaría a hacer un análisis que nos abocaría a otro debate. Y hay muchos casos para ilustrar esta idea, suficientemente conocida por la literatura.

### 3.3. La importancia de los problemas monetarios y financieros

En tercer lugar, no hay referencias a los problemas monetarios y financieros. No señalan, por ejemplo, que los países pobres tienen la deuda emitida en dólares (los mercados internacionales no les aceptan deuda emitida en sus monedas a pesar de que muchos de ellos son fieles cumplidores de las recomendaciones del FMI) y sus activos en la moneda local. Esto es una inmensa fuente de incertidumbre tanto para la inversión pública y privada, lo que les lleva a pagar un plus de riesgo país, como para el consumo, al tiempo que es un peligro ante cualquier situación compleja, y una rémora para su desarrollo financiero<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Y en muchos análisis de la Deuda externa no se distingue entre deuda pública y privada y, dentro de ésta, entre deuda de las familias y deudas de las empresas. En general, la mayoría

Pero como es una ventaja para los americanos que tienen los derechos de emisión del dólar (y dándonos dólares o bonos financian su exceso de gasto) de este tema parece que no se debe hablar. Si realmente queremos ayudar al desarrollo tendríamos que ir a que el Fondo cumpla uno de sus principales papeles: el de estabilizador del sistema monetario mundial y garante último de los pagos de estabilización de todas las demás monedas<sup>46</sup>.

Y junto a esto a la necesidad de desarrollar dentro de cada país un sistema financiero eficaz, que puede empezar por los bancos de microcréditos, cajas de ahorros o cooperativas de crédito, desconocidas en muchos países, pero no sólo. Sin un sistema financiero eficaz, no necesariamente bancario, no es posible mantener altas tasas de crecimiento por mucho tiempo.

Tampoco hay ninguna referencia a la cuestión de las condiciones de la inversión extranjera como motor de desarrollo (y dependencia) y las ventajas y problemas que lleva asociados: transferencia de tecnología y dependencia, crecimiento económico y mayor incertidumbre, salarios y menor recaudación fiscal por el efecto sede. En fin, en estos temas, el ensayo es muy débil.

### *3.4. No hay desarrollo sin sistema fiscal progresivo*

En cuarto lugar, no hay tampoco referencias a los sistemas impositivos. Y esto tiene que ver, en un proceso que se realimenta, con la estabilidad política: no existe Estado fuerte si no hay un sistema eficaz de recaudación, y no hay un sistema eficaz de recaudación sin un Estado fuerte. No es posible sostener un Estado sin impuestos, pero éstos no se pueden exigir sin economía previa y no se pueden articular de una forma justa y progresiva sin unos niveles educativos previos (es imposible un impuesto de la renta, *ex post*, en países analfabetos) y sin una administración eficaz y no corrupta. Por eso, los sistemas impositivos de los países pobres son débiles. Y con sistemas impositivos débiles no es posible una administración eficaz y unos niveles de gasto público y en infraestructuras decentes.

---

de las deudas externas son públicas y los niveles de endeudamiento de las familias y las empresas son menores que las deudas globales dentro de los países desarrollados. Y algunas de estas deudas externas y públicas tienen origen en problemas políticos que han generado los países ricos (con la "contra" nicaragüense o las ayudas militares en África) o en el pago de intereses por el riesgo país y la emisión en dólares. De esto habría que hablar no más, sino mejor.

<sup>46</sup> Pero para ello tendría que empezar por no tener un doble criterio con los países.

De ahí que los países pobres deban buscar otras fuentes de rentas públicas, encontrando que la mejor opción es un sistema de aranceles a determinados bienes, algo que les perjudica con los acuerdos multilaterales o bilaterales de libre comercio<sup>47</sup>, y un sistema de *royalties* para las empresas que explotan sus recursos, cuando los tienen<sup>48</sup>. O... ayuda para resolver el problema desde los países ricos. En definitiva, es necesario, o bien una liberación asimétrica del comercio o unas transferencias en forma de recursos públicos para los países pobres. La ayuda, alguna forma de ayuda, y eso que aceptamos la crítica que hacen Birdsall, Rodrik y Subramanian a la ayuda, es necesaria para el funcionamiento de un sector público medio decente, a falta de otras alternativas.

### 3.5. *Las necesarias infraestructuras*

En quinto lugar, echamos de menos una propuesta sobre la dotación de infraestructuras. Los mercados no se desarrollan sin infraestructuras públicas de capital físico y humano. Y en esto los ultraliberales reniegan del mismo Adam Smith<sup>49</sup>.

Sin infraestructuras *smithianas*, que contemplan, además de la defensa y la justicia y las infraestructuras viarias, la educación y se pueden ampliar a la sanidad básica, no hay desarrollo, porque no se puede generar mercado y no se puede distribuir eficientemente.

Para constatar la importancia de esto basta pensar qué sería de la economía de cualquier país desarrollado sin las infraestructuras de transporte o sin su dotación de infraestructuras de escuelas y hospitales.

---

<sup>47</sup> Son muy escasos los trabajos sobre los efectos impositivos de los acuerdos de liberalización del comercio. Para un país pobre el sistema arancelario puede suponer un porcentaje muy alto del total de su recaudación. Y no es sustituible por la imposición indirecta porque ésta exige unos mecanismos de control y administración que el primero no necesita. Por eso, a veces, la liberalización fuerza a los gobiernos, y más si están bajo control del FMI por deudas, a sistemas impositivos basados en la imposición indirecta, que es claramente regresiva, con lo que se acentúa la dualidad de la distribución de la renta y aumenta la pobreza.

<sup>48</sup> Lo que a su vez es penalizado por los mercados internacionales por la “inestabilidad política que generan”. El caso de Repsol en Bolivia es reciente y paradigmático.

<sup>49</sup> Quizás porque de *la Riqueza de las Naciones* sólo se leen los primeros libros y nunca llegan al libro V (*de las rentas del Soberano o de la República*) que es todo un tratado de política fiscal y de gasto que suscribirían no pocos socialdemócratas modernos.

Más aún, la provisión pública de infraestructuras y de servicios sociales básicos es el inicio de una mejora en la distribución de la renta y en la creación de mercados internos. El efecto multiplicador de estos bienes es muy importante.

### *3.6. El papel de las migraciones temporales*

En sexto lugar, hay que trabajar más la propuesta de la emigración temporal. El análisis que hacen de la emigración necesita una mejor reflexión, más allá de sugerir la emigración temporal como fuente de transferencias de renta y capital humano. El problema es si es posible encontrar un flujo migratorio óptimo que maximice el crecimiento económico a largo plazo de dos países considerados (uno pobre, donante, y otro rico, receptor) de tal forma que la migración sea una forma de transferencia en un juego en el que la cooperación da como resultado ventajas para todos. Pero a esto nos hemos referido más arriba.

De cualquier forma, no hay ninguna referencia, salvo la de la emigración, al funcionamiento de los mercados de trabajo en los países pobres. Y en ellos está una de las claves de la ausencia de distribución de renta y en los problemas de los pobres, no tanto rurales que se autoemplean o mal emplean, sino de la pobreza urbana de no pocos países pobres.

### *3.7. ¿Y la perspectiva de género?*

En séptimo lugar, falta también una cierta perspectiva de género en alguna de sus propuestas. Pero quizás esto entra más como táctica a la hora de aplicar una estrategia de desarrollo que como estrategia propiamente dicha de desarrollo que es lo que los autores proponen, así que no pasamos de señalarlo como una laguna menor.

### *3.8. La consideración de la variable tiempo*

En octavo lugar, el desarrollo, mucho más que el crecimiento económico que, como señalamos en una de nuestras primeras notas a pie de página, parecen distinguir sólo cuando les interesa, es un proceso dinámico que se produce en el tiempo. Las propuestas deberían haber tenido esto en cuenta y haber distinguido entre las distintas fases de desarrollo, y lo que es posible

hacer en cada país según sus características, sus condiciones iniciales y las circunstancias en el que se encuentra. Como deberían haber hecho un breve análisis factorial geográfico que es importante.

Hoy, en plena sequía y plaga de langosta, es una estupidez hablar de liberalización de mercados agrarios para Malí, Níger, Burkina Faso o República Centroafricana, o de ineficacia de la ayuda allí, sencillamente porque ésta prácticamente no existe. O es una frivolidad criticar lo que se hace en los Grandes Lagos de África, porque sin la presencia allí de ONG y de ayuda internacional esas criaturas sufrirían una nueva guerra. Y será, mañana, una trampa estadística hablar de crecimiento en Guatemala y compararlo con nadie porque, tras el paso del huracán Stan, los daños en las infraestructuras y en las cosechas, les harán retroceder en su capital instalado en muchos años.

Es necesario hablar por países y por momentos del ciclo económico, así como tener en cuenta determinadas circunstancias geográficas e históricas, pues ¿cómo va a exportar un país que no tiene salida al mar, está rodeado de desierto y limitado por países sin infraestructuras?<sup>50</sup> O ¿cómo es posible un nivel dado de acumulación de capital físico si no se tiene en cuenta en la construcción la posibilidad de huracanes o catástrofes naturales de esta índole? La historia, el momento temporal y la geografía son variables que siempre hay que tener en cuenta.

### 3.9. *¿Por dónde empezar?*

Y, finalmente, echamos de menos una prelación de políticas o, mejor dicho, una parte final que bien podrían haber titulado, “Por dónde empezar”. Porque el orden de prelación en las políticas es muy importante en el desarrollo. Como tampoco tratan, y podrían haberlo hecho con tanto fundamento como la crítica que hacen a Oxfam, el papel de los políticos de los países ricos y su doble moral o el de los académicos, y nos incluimos, por el inmenso conformismo que tenemos en cuanto a nuestros modelos teóricos de desarrollo, muchos de ellos basados en supuestos irreales o cimentados sobre teorías viejísimas con una asombrosa mezcla de ideología. Pero esto último es mucho pedir para un ensayo tan preliminar.

---

<sup>50</sup> Curiosamente los dos países más pobres de Latinoamérica, Bolivia y Paraguay son los dos países sin salida al mar.

#### **4. A modo de conclusión: qué pueden hacer las ONGD**

En definitiva, el artículo que comentamos es, sin duda, muy interesante porque matiza algunas de las ideas que damos por supuestas con contraejemplos, sugiere ideas potentes para estudiar y complementa lo que se viene haciendo. Es un buen inicio de debate. Pero no es, desde luego, y a pesar de sus aciertos, un documento acabado. Y en esto estamos seguros de que también coincidirán los autores, porque, al prescindir de todo aparato científico de notas y bibliografía, inscriben implícitamente su texto en el género literario del ensayo.

Hasta qué punto estas críticas puedan cuestionar el trabajo de sensibilización y presión política de las mejores ONGD es un tema que bien merecería otro artículo. Sin embargo, desde fuera, como observadores externos, se nos ocurren algunas ideas que pueden ser útiles, y que, sometemos modestamente a su consideración.

Las ONGD deben aceptar la crítica y estar en permanente mejora en busca de la excelencia en todo lo que se hace, sin cuestionarse por ello su propio ser ni rasgarse las vestiduras. Ensayos como éste, sumamente críticos con los postulados tradicionales, no pueden tener la pretensión de haber dado con todas las claves. Y no creemos que sea el caso, porque, al menos en nuestra opinión, el ensayo sólo da algunas claves, no todas las claves de lo que se puede hacer en temas de desarrollo. Sin embargo, ante este tipo de reflexiones las ONGD deberían pensar seriamente dos cosas: una, que los modelos teóricos y el conocimiento de la realidad desde los que parten sus políticas y acciones no son todo lo sólidos que deberían ser, pues si lo fueran este ensayo sería fácilmente asumible como algo ya conocido; y, dos, que se le concede una gran importancia al ensayo por la personalidad de los autores, lo que sería un signo de inmadurez, porque no son más importantes las ideas por quién las dice, sino por lo que dicen.

De cualquier forma, no creemos, sinceramente, que haya que pensar que una ONGD como Oxfam que ha batallado fuertemente en pro de un sistema de comercio mundial más justo, haya perdido el tiempo. Al menos en nuestra opinión, aunque es posible que esté equivocada en algunos aspectos de sus campañas sobre el comercio mundial (sobre todo en la unilateralidad de su tratamiento y en la condena sin matices de las ayudas directas y desacopladas a la agricultura), sobre el tema de la liberalización de los mercados agrarios o en el énfasis en la ayuda; el coste de no-ONGD como Oxfam, para los países pobres, sería enorme. Dicho de otra forma, el bien que han pro-

ducido, aunque podrían haber sido más eficaces, es mayor que el mal que han podido producir, con lo que se justifica el esfuerzo.

Para concluir nos atreveríamos a extraer algunas conclusiones más generales para las ONGD:

- A. Es necesario revisar los modelos teóricos y empíricos que guían la acción. Con buena voluntad y un somero análisis, los resultados no tienen porqué ser eficaces. Dicho de otra forma, hay que conocer más. Y para ello habría que empezar por hacer una buena reflexión sobre la pobreza y por desterrar el tema del análisis por países, para centrar la cuestión en las personas y en las instituciones (empresas, sistema financiero, sector público, escuelas, etc.). El meollo de la cuestión del desarrollo empieza por cambiar algunas categorías analíticas y algunos modelos teóricos. Dicho crudamente, no se puede hacer buena economía del desarrollo sin saber economía (y política, y sociología, y...).
- B. Hay que interpelar y criticar a los académicos, pero no despreciando la teoría, sino debatiendo con ellos. No tenemos un modelo general que integre crecimiento económico y distribución de la renta, las dos dimensiones, desde un punto de vista económico, del desarrollo. Y no lo tenemos, para empezar, porque no tenemos una teoría solvente y actualizada de la distribución de la renta. Seguimos suponiendo medias y no distribuciones. Seguimos haciendo modelos de tipos ideales, medios, en los que ni hay heterogeneidad en los agentes, ni el tamaño importa. Y sin este aspecto, seguiremos pensando que cuanto más crezca la renta menos pobres habrá en una sociedad y esto no es necesariamente cierto (y el ejemplo norteamericano es llamativo). Faltan estudios teóricos y empíricos serios sobre la distribución. Venimos diciendo desde hace años que necesitamos un Keynes de la distribución que desentrañe las causas de ésta, como necesitamos otro para que la relacione con el crecimiento. Sin análisis no hay políticas eficaces, sólo experimentos e ideología.
- C. Otra cuestión es cómo anda el tema de las relaciones entre las distintas grandes ONGD, pues creemos que una agenda coordinada entre los que trabajan y denuncian aspectos de libertades democráticas (por ejemplo, Amnistía Internacional o similares), servicios básicos (Médicos sin Fronteras o Cruz Roja, Entreculturas), buen gobierno (Transparency International), desarrollo sostenible (Greenpeace), refugiados y emigración (Jesuit Refugees Service, por ejemplo) podría dar lugar a un modelo de acción más significativo y eficaz.

### Bibliografía citada

- ALESINA, A. ET AL. (1996), "Political Instability and Economic Growth", *Journal of Economic Growth*, 1, pp. 189–211.
- ALESINA, A. y RODRIK, D. (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 109, May, pp. 465–490.
- BIRDSALL, N.; RODRIK, D. & SUBRAMANIAN, A. (2005), "How to Help Poor Countries". *Foreign Affairs*, July/August 2005, pp. 136–152.
- BOIX, C. (2003), *Democracy and Redistribution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CAMPOS, N. F. y NUGENT, J. B. (2002), "Who is Afraid of Political Instability?", *Journal of Development Economics*, 67 (1), pp. 157–172.
- EIGENIGEN, P. (2004), *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. Barcelona: Planeta. (Informe de *Transparency International*).
- FAINI, R., DE MELO, J. y ZIMMERMANN (eds.) (1999), *Migration. The Controversies and the Evidence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GYLFASON, T. (2001), "Nature, Power and Growth", *Scottish Journal of Political Economy*, 48 (5), pp. 558–588.
- INTERMÓN OXFAM, [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org) y [www.comercioconjusticia.com/es/](http://www.comercioconjusticia.com/es/)
- MASSEY, D. S. y TAYLOR, J. E. (eds.) (2004), *International Migration*. Oxford: Oxford University Press.
- MASSEY, D. S.; ARANGO, J.; HUGO, G.; KOUAROUCHI, A.; PELLEGRINO, A. y TAYLOR, J. E. (1998), *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium*. Oxford: Oxford University Press.
- OXFAM (2002), *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Ed. Oxfam.
- PNUD (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Ed. PNUD–Mundi Prensa, 402 pp.
- PRZEWORSKY, A. ET AL (2000), *Democracy and Development*, New York: Cambridge University Press.
- ROMER, P. (1986), "Increasing Return and Long Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002–1037.

- ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (Coord.) (2003), *Los efectos de la política agraria europea. Un análisis crítico*. Bilbao: ed. Desclée de Brouwer, 326 pp.
- THEOBALD, R. (1990), *Corruption, Development, and Underdevelopment*, Durham NC: Duke University Press.
- TIÓ, C. (2005), “La protesta de los agricultores”, *Cinco Días*, 21 de noviembre, p. 19).
- WONG, K-Y. (1992), “Inflation, Corruption, and Income Distribution”, *Journal of Macroeconomics*, 14 (1), Winter, pp 105–123.