

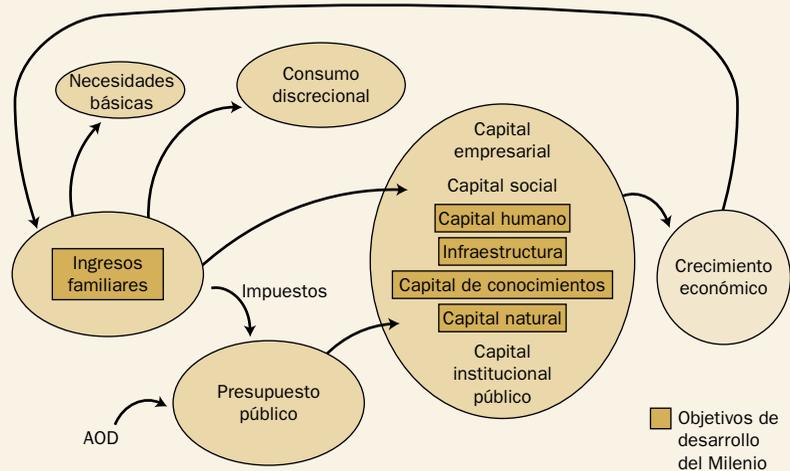
Por qué el mundo no alcanza plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio

La reducción a largo plazo de la pobreza requiere un crecimiento económico sostenido, crecimiento que depende de los adelantos tecnológicos y de la acumulación de capital. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio cumplen dos funciones en el proceso de crecimiento. En primer lugar, son un fin en sí mismos porque la reducción del hambre, la igualdad entre los sexos, el mejoramiento de la salud pública y la educación, y el acceso más amplio al agua potable y el saneamiento son fines directos de la sociedad. En segundo lugar, son también “aportaciones de capital” para el crecimiento económico y el desarrollo ulterior. Un trabajador más sano es un trabajador más productivo, de la misma forma en que lo es un trabajador más educado. Una mejor infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento incrementa el rendimiento per cápita por diversos conductos, como la reducción de las enfermedades. Por ello, muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio son una parte de la acumulación de capital, en sentido amplio, pero también son convenientes por propio derecho. En el presente capítulo explicamos los procesos básicos que están detrás del desarrollo económico y del progreso hacia el logro de los Objetivos, algunas importantes razones de que el progreso suela ser insuficiente y las prioridades en materia de medidas públicas para corregir esa insuficiencia.

Las conexiones entre la acumulación de capital, el crecimiento económico y los Objetivos de Desarrollo del Milenio se pueden apreciar en el gráfico 3.1. Los Objetivos relativos al hambre y las enfermedades son parte del casillero “capital humano”. Los Objetivos relativos al agua y el saneamiento y a los habitantes de tugurios son parte del casillero “infraestructura”. El Objetivo relativo a la innovación tecnológica y su difusión forman parte del casillero “capital de conocimientos”. Y el Objetivo relativo a la pobreza de ingresos es parte del casillero “ingresos familiares”. Como lograr los Objetivos relativos al hambre, la educación, la igualdad entre los sexos y la salud es esencial para un creci-

Gráfico 3.1

La acumulación de capital, el crecimiento económico y los ODM



miento económico y un desarrollo generales, es un error referirse simplemente al nivel de crecimiento económico necesario para lograr los Objetivos en un país determinado. Es mejor, sobre todo para los países más pobres atrapados en la pobreza, pensar en el tipo de inversión que permita lograr los numerosos Objetivos y de esa forma facilitar el crecimiento económico general. Algunas importantes inversiones en capital humano e infraestructura no están comprendidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio pero son decisivas para lograrlos y para favorecer el crecimiento económico (recuadro 3.1).

Diversas formas de capital contribuyen a la acumulación de otras formas de capital. El capital humano en forma de buena salud, por ejemplo, también contribuye al capital humano en forma de educación y destrezas. La infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento contribuye directamente a la buena salud. El capital natural tiene efectos similares de retroalimentación. Las poblaciones de peces, los nutrientes del suelo y el aire puro también contribuyen a la buena salud.

Para mantener el crecimiento económico a largo plazo hacen falta todas las formas de capital. El capital crece como un producto de la inversión, proceda ésta del ahorro familiar o de la inversión pública financiadas con ingresos fiscales, el ahorro procedente del exterior y demás fuentes de ingreso (asistencia extranjera, préstamos). Cuando el proceso de acumulación de capital se interrumpe, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza también se interrumpen.

Cuatro razones de que no se puedan alcanzar plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio

No existe una única explicación de por qué se logra o no alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cada región y cada Objetivo requieren un análisis cuidadoso. Sin embargo, podemos determinar cuatro razones comprensivas de

Recuadro 3.1**Aportaciones
esenciales
para lograr
los Objetivos
de Desarrollo
del Milenio**

Si bien los Objetivos de Desarrollo del Milenio se crearon para medir y suministrar metas en los aspectos más decisivos del desarrollo, en ese marco no se incluyen otras esferas que son importantes para el desarrollo y para lograr los Objetivos. Los servicios de abastecimiento de energía, la salud sexual y reproductiva y los servicios de transporte son, cada uno de ellos, decisivos para permitir y facilitar el logro de los Objetivos.

Servicios de abastecimiento de energía

Mejores servicios de abastecimiento de energía —como combustibles modernos para cocinar, acceso a la electricidad y fuerza motriz— son necesarios para alcanzar casi cualquiera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pueden reducir los índices de mortalidad infantil y mejorar la salud materna al disminuir la contaminación del aire en los lugares cerrados. Pueden reducir el tiempo y la carga de transporte de las mujeres y las niñas al reducir la necesidad de recoger biomasa. Y pueden disminuir la presión sobre los ecosistemas frágiles. La electricidad es decisiva para suministrar servicios sociales básicos, como la salud y la educación, y para alimentar las máquinas que permiten oportunidades generadoras de ingresos, como la elaboración de alimentos, la producción de prendas de vestir y la industria manufacturera liviana.

El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas propone que los países adopten las siguientes metas específicas en los servicios de abastecimiento de energía que favorecerán el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015:

- Reducir a la mitad el número de personas que no tienen un acceso efectivo a combustibles modernos para cocinar y aumentar la disponibilidad de cocinas más eficientes.
- Proveer de acceso a la electricidad a todas las escuelas, instalaciones sanitarias y demás instalaciones esenciales para la comunidad.
- Garantizar el acceso a la fuerza motriz de cada comunidad.
- Proveer de acceso a la electricidad y a servicios modernos de energía a todos los pobres urbanos y suburbanos.

Salud sexual y reproductiva

El marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio comprende algunas partes de programas amplios de salud sexual y reproductiva (en los Objetivos 4, 5 y 6). Sin embargo, los servicios de salud sexual y reproductiva también son esenciales para reducir la extrema pobreza y el hambre, garantizando las oportunidades de educación y la igualdad entre los sexos y consiguiendo un medio ambiente sostenible (véase el recuadro 5.5). Estos servicios influyen en la asignación de recursos en la familia, las perspectivas de ahorro familiar, las elecciones familiares en materia de inversiones en educación y en salud, el ejercicio del derecho a elegir cuántos hijos tener, cuándo tenerlos y con cuánto espaciamiento, y las posibilidades que tiene la mujer de participar en la sociedad y en la economía, como así también en las demás decisiones de la vida diaria.

En el plano macroeconómico, estos servicios influyen en la dinámica demográfica. Una transición a índices menores de fecundidad y de mortalidad (incluido el relativo al VIH/SIDA) crea la oportunidad de superar la trampa de la pobreza y de acelerar el desarrollo social y económico, un “premio demográfico” que puede alcanzarse mediante políticas, buena gestión pública e inversiones apropiadas. El Proyecto del Milenio pide que las cuestiones de salud sexual y reproductiva se incluyan en las medidas de reducción de la pobreza, sea en el plano nacional, regional o internacional.

Recuadro 3.1

**Aportaciones
esenciales
para lograr
los Objetivos
de Desarrollo
del Milenio**
(continúa)

Servicios de transporte

Los servicios de transporte, como carreteras, ferrocarriles, barcos y aviones, deben proveer un acceso eficaz a los servicios sociales, como la atención obstétrica de urgencia, y reducir la carga familiar de transporte y la falta de tiempo que soportan los pobres, especialmente de las mujeres y las niñas. Además de ampliar la infraestructura de transporte los países deben invertir en mejorar el acceso a medios de transporte de bajo costo. Los servicios de transporte también realizan muchas contribuciones directas al crecimiento económico. Reducen el costo de los insumos agropecuarios y aumentan los precios del productor para los productos del mercado. Facilitan la creación de industrias manufactureras y de servicios basadas en la exportación, entre ellas el turismo. Y al bajar los gastos de transporte aumentan para el sector privado local las posibilidades de llegar al mercado. Una mejor infraestructura de transporte es esencial para promover el desarrollo y el comercio del sector privado, como se afirma en el reciente *Informe sobre el desarrollo mundial 2005* (Banco Mundial, 2004d y UNCTAD, 2004).

por qué los Objetivos no se alcanzan. A veces el problema es el mal gobierno, marcado por corrupción, decisiones erradas de política económica y denegación de los derechos humanos. A veces el problema es la trampa de la pobreza, con economías locales y nacionales demasiado pobres para realizar las inversiones necesarias. A veces el progreso se alcanza en partes del país pero no en otras, con lo cual persisten considerables focos de pobreza. Y aun en el caso de que exista un nivel adecuado de buen gobierno suele haber sectores específicamente abandonados por la política que pueden tener un efecto profundo en el bienestar de los ciudadanos. A veces estos factores confluyen, aumentando la dificultad de resolver problemas particulares.

Deficiencias en la gestión pública

El desarrollo económico se estanca cuando los gobiernos no respetan el estado de derecho, no aplican políticas económicas sólidas, no realizan inversiones públicas apropiadas, no tienen un buen manejo de la administración pública, no protegen los derechos humanos fundamentales, ni apoyan a las organizaciones de la sociedad civil —incluidas las que representan a los pobres— en el proceso de adopción de decisiones.

El estado de derecho implica seguridad de la propiedad privada, protección frente a la violencia y el maltrato físico, honradez y transparencia en la gestión pública y previsibilidad en el ejercicio de la función pública dentro del marco de la ley. Son demasiados los países que no pueden cumplir estas normas básicas, a veces porque tienen gobiernos autoritarios que utilizan la violencia y la corrupción para aferrarse al poder, pero a menudo porque la existencia de un estado de derecho requiere instituciones que fiscalicen los actos de gobierno y esas instituciones faltan.

Los derechos sociales y políticos deberían garantizar la igualdad ante la ley y la equidad en todos los grupos de la sociedad. En muchos lugares hay grupos

que tienen un acceso limitado a los bienes y los servicios públicos. Las mujeres y las niñas sufren una discriminación jurídica, económica y social persistente, y son víctimas de la violencia. Grupos minoritarios en razón de su idioma, religión o raza sufren discriminación a manos de grupos más poderosos.

Una política económica sólida requiere que haya un equilibrio racional entre la responsabilidad del sector privado y la del público. El sector privado es el motor del crecimiento de la producción. El sector público prepara el marco y el entorno favorable al crecimiento mediante la aplicación de políticas macroeconómicas sólidas y la provisión de bienes públicos, tales como infraestructura, salud pública y educación, como así también de ayuda a la ciencia y la tecnología.

Las inversiones públicas son fundamentales para una economía de mercado “basada en el sector privado”. Toda economía exitosa depende en gran medida del gasto público en salud, educación, infraestructura (redes eléctricas, carreteras, puertos), ordenación del medio ambiente (parques nacionales y reservas protegidas, agua y saneamiento), información y comunicaciones, e investigación científica y tierras para viviendas de costo accesible.

Una administración pública eficiente requiere funcionarios capaces, idóneos y motivados, así como sistemas de gestión eficaces que permitan efectuar grandes inversiones y hacer su seguimiento, y sistemas de supervisión y evaluación. Muchos países pobres sin recursos adecuados para pagar sueldos dignos —o sin disposiciones que al limitar el abuso del poder político aporten un incentivo al buen comportamiento y la capacidad de suprimir a los funcionarios ineptos y corruptos— no pueden permitirse un sector público eficiente. Por eso terminan padeciendo ineficiencias en gran escala y derrochando recursos.

Para una buena gestión pública es fundamental contar con el compromiso y la participación de las sociedades civiles, porque éstas representan las opiniones de las comunidades locales, aseguran la oportunidad de las inversiones públicas y sirven de centinelas de la elaboración y aplicación de las políticas del gobierno.

Para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio es necesario atender debidamente a todas estas facetas de un buen gobierno. Ningún país tiene excusas, por pobre que sea, para abusar de sus ciudadanos, negarles la igualdad de protección ante la ley o convertirlos en víctimas de la corrupción, la mala gestión y la irracionalidad económica. Algunas mejoras en la gestión pública cuestan poco dinero, o nada, y algunas otras hasta ahorran dinero (por ejemplo, menos corrupción). Vale decir que algunas mejoras en los resultados económicos se pueden realizar a bajo costo y esas oportunidades no deben ser desaprovechadas. (En los capítulos 6 y 7 describimos las estrategias para invertir en la mejora de la gestión pública).

Trampas de la pobreza

Otra razón de que muchos países no avancen en el logro de los Objetivos es que son demasiado pobres para ello y han caído en una trampa de pobreza. Es

importante que los países tengan estrategias para ascender la escala del desarrollo, vale decir, para lograr el crecimiento a largo plazo. Todos los países encuentran dificultades muy específicas y por ello deben adecuar sus estrategias nacionales a las condiciones locales. Pero hay principios generales de desarrollo que los países deben seguir a medida que van ascendiendo.

La escala del desarrollo económico. Debajo de todo se ubican los países más pobres, que en general tienen un perfil similar.

- La mayoría de la población habita en zonas rurales. La pobreza rural es alta y la productividad de los minifundios es muy baja. La población rural aumenta rápidamente y parte de ella se muda a las ciudades en busca de trabajo. La infraestructura es muy pobre, con escasez de caminos, electricidad, agua y saneamiento. Las mujeres y las niñas cargan con gran parte del peso de la pobreza, con duros trabajos agrícolas y recogiendo leña y agua. Los niños son “valores económicos” en las granjas y muchos de ellos, especialmente las niñas, no asisten a la escuela porque deben realizar las tareas del hogar.
- La mayor parte de la población urbana opera en la economía informal, sin seguridad de la tenencia y sin un empleo formal. Las ciudades están muy divididas en bolsones de riqueza con servicios públicos eficientes, buena infraestructura y viviendas de alta calidad, y grandes asentamientos ilegales con derechos de propiedad precarios y servicios públicos deficientes. Carreteras, electricidad y puertos tienden a estar congestionados y mal mantenidos. Los cortes de electricidad son muy comunes. La inversión extranjera directa tiende a ser escasa y difícil de atraer. El empleo es muy informal, en servicios y pequeños talleres o en la elaboración casera de alimentos. Las exportaciones tienden a ser de materias primas, cuyos precios son volátiles y se deterioran a largo plazo.
- La población se ve afectada por un bajo capital humano. La expectativa de vida es inferior a los 50 años (por oposición a 80 años en los países de altos ingresos) y la mortalidad de niños menores de cinco años es igual o superior a 100 por cada 1.000 nacimientos con vida. Una proporción importante de niños, especialmente niñas, no terminan la escuela primaria. Las tasas de fecundidad son altas, sobre todo entre los pobres, y hay una considerable demanda insatisfecha de planificación familiar y de anticonceptivos modernos. Las enfermedades infecciosas son muy corrientes. Según el clima, el paludismo puede ser anual o estacional. La tuberculosis cunde en los barrios de tugurios densamente poblados. El VIH/SIDA está descontrolado entre los grupos vulnerables (trabajadores migrantes, camioneros, trabajadores del sexo, drogadictos que se inyectan) y puede haber pasado a otros sectores de la población.

En estas circunstancias es posible imaginar en qué consistiría una estrategia de desarrollo exitosa. En primer lugar, estaría orientada a aumentar la

productividad rural, una Revolución Verde para aumentar la producción de alimentos. Con esto se alcanzarían varios objetivos importantes y se provocaría un cambio estructural en la economía. Permitiría a los agricultores alimentar a sus familias. Aportaría alimentos de bajo costo para el resto de la economía. Aceleraría la transición a una agricultura comercial y a la urbanización (ya que menos familias se dedicarían a la producción de alimentos). La urbanización y el paso de recursos humanos a sectores productivos distintos del agropecuario diversificarían la economía y diversificarían la base de exportación.

Prácticamente todas las experiencias exitosas de desarrollo se han basado en la realización de una Revolución Verde en una fase temprana. Esta Revolución Verde podría hacerse sostenible desde el punto de vista ambiental mediante inversiones sensatas a nivel de granja y de aldea, en salud del suelo, captación de aguas, variedades de semillas mejoradas, caminos de conexión entre las granjas y las carreteras principales, electrificación, mejores fuentes de agua, saneamiento y combustibles modernos que reemplacen la leña para cocinar.

En segundo lugar, pero simultáneamente, la estrategia permitiría a las ciudades fomentar industrias y servicios que fueran competitivos en el plano internacional, pero que suplieran las necesidades básicas de todos los residentes urbanos. Se establecerían parques industriales, zonas de elaboración de exportaciones, zonas económicas especiales, parques científicos y lugares similares como sede de industrias urbanas competitivas en el plano internacional, tanto en el sector de las manufacturas como en el de los servicios. Los servicios portuarios, la electricidad, los servicios de transporte y carreteras se mejorarían para apoyar la industria privada. Los habitantes de los barrios de tugurios tendrían la seguridad de una tenencia reconocida o quizás la opción negociada de una reubicación voluntaria. Una mayor inversión en eliminación de desechos sólidos, aire puro y tratamiento de las aguas residuales mejoraría la salud ambiental en las zonas urbanas.

La estrategia debe apuntar a diversificar las exportaciones de un país, apartándolo de su dependencia de las materias primas y acercándolo a las manufacturas y los servicios. Los países con exportaciones diversificadas han experimentado un crecimiento superior, especialmente porque la dependencia de las exportaciones de materias primas expone la economía a la volatilidad y la declinación a largo plazo de los precios de esos productos. Esta transición hacia exportaciones diversificadas requiere prestar particular atención en el caso de los países sin litoral y las economías del interior que deben soportar altos costos de transporte, como así también en el caso de países muy pequeños que carecen de la escala necesaria para diversificarse en muchos sectores.

En tercer lugar, estos cambios estarían apoyados por inversiones masivas en nutrición, atención sanitaria, educación y planificación familiar. El capital humano aumentaría con el tiempo. La mano de obra adulta pasaría a ser alfa-beta y a gozar de buena salud. Las enfermedades contagiosas estarían domi-

nadas gracias a programas concretos de control de las enfermedades aplicados mediante un buen sistema de salud pública.

En cuarto lugar, estas inversiones en capital humano y productividad rural y urbana estarían apoyadas por otros tres sectores de inversión de gran alcance. Se perfeccionarían los sistemas de gestión pública, mediante la capacitación y la retención de gerentes idóneos y un mayor uso de la tecnología de la información. Una extensa creación de capacidades en el plano local permitiría una descentralización efectiva de las inversiones públicas, hacia la metrópolis, la ciudad y el pueblo. La capacidad científica se ampliaría mediante inversiones en las principales universidades, laboratorios nacionales y centros nacionales de asesoramiento científico. Y las inversiones transfronterizas con países vecinos mejorarían las conexiones en materia de carreteras, electricidad, gestión ambiental, ferrocarriles y telecomunicaciones.

La historia muestra que las inversiones en cada uno de esos sectores se pueden aumentar muy rápidamente en el curso de unos pocos años. La producción de alimentos en África se puede doblar, o triplicar, en un decenio si los responsables de las políticas y los donantes invierten en una Revolución Verde del siglo XXI en África. Los sectores de gran densidad de mano de obra, como el sector de las prendas de vestir, pueden desarrollarse con mucha rapidez, como se vio en Bangladesh. Las inversiones en salud pública pueden redundar en una enorme reducción de los índices de mortalidad infantil en unos pocos años. Los índices de fecundidad pueden bajar bruscamente en un decenio si se despliega un esfuerzo coordinado para mejorar el acceso a los servicios de salud reproductiva, como la planificación familiar voluntaria. En resumen, un aumento masivo de la inversión pública y de la privada es factible.

Por qué se producen las trampas de la pobreza. Muchos países relativamente bien gobernados son demasiado pobres para realizar las inversiones que se requieren para ascender el primer peldaño de la escala. Les faltan los recursos para invertir en infraestructura, servicios sociales o incluso en la administración pública necesaria para mejorar el gobierno. Sin carreteras, transporte, nutrientes para el suelo, electricidad, combustibles seguros para cocinar, clínicas y escuelas, las poblaciones están crónicamente hambrientas, cargadas de enfermedades y sin capacidad de ahorro. Si el sector público no tiene sueldos ni tecnología de la información adecuados, la gestión pública es crónicamente deficiente.

Estos países no pueden atraer corrientes de inversión privada ni retener a la mano de obra capacitada. Y docenas de países pobres y de medianos ingresos muy endeudados se ven forzados por los países acreedores a gastar gran parte de sus limitados ingresos fiscales en el servicio de la deuda, lo que socava su capacidad de financiar inversiones en capital humano e infraestructura. En un revoltijo debilitante e insensato de los recursos, los acreedores proveen asistencia por un lado y la quitan en servicio de la deuda por el otro.

Con estas grandes limitaciones de recursos los países se enfrentan a un devastador conjunto de problemas:

- *Bajos índices de ahorro.* Las familias pobres utilizan todos sus ingresos para sobrevivir y, por lo tanto, no pueden ahorrar para el futuro. Con un nivel de ahorro bajo las posibilidades de realizar inversiones privadas indígenas son limitadas. Las pocas familias que tienen margen de ahorro no suelen tener acceso al sistema bancario.
- *Poca recaudación fiscal.* Los gobiernos carecen de los recursos presupuestarios necesarios para realizar inversiones públicas o para contar con administraciones públicas que tengan funcionarios idóneos y modernos sistemas de información.
- *Poca inversión extranjera.* Los inversores extranjeros evitan las economías sin infraestructura básica, es decir, las que tienen caminos, puentes, sistemas de comunicación y electricidad costosos.
- *Conflictos violentos.* La escasez de recursos puede avivar las tensiones latentes entre grupos que compiten entre sí.
- *Éxodo de cerebros.* La mano de obra capacitada abandona el país porque los salarios son bajos y hay pocas esperanzas para el futuro.
- *Nacimientos no deseados e inoportunos y rápido crecimiento demográfico.* Las personas empobrecidas que habitan en las zonas rurales tienen los índices de fecundidad más altos y las familias más numerosas. El rápido crecimiento demográfico y la disminución del tamaño de las propiedades rurales agravan la pobreza rural. Los pobres (en las zonas rurales y en las urbanas) tienen menos acceso a la información y a los servicios para espaciar o limitar los embarazos de acuerdo con sus preferencias.
- *Degradación ambiental.* Los pobres no tienen los medios para invertir en el medio ambiente ni el poder político para limitar los daños causados a los recursos locales, lo que deriva en una pérdida de los nutrientes del suelo, deforestación, pesca excesiva y otros daños ambientales. Estas condiciones degradadas disminuyen los ingresos rurales y contribuyen a la mala salud y a la migración de las zonas rurales a las urbanas, que desemboca en nuevos asentamientos en zonas peri urbanas ecológicamente frágiles.
- *Poca innovación.* Los países pobres con sistemas reducidos de educación no pueden permitirse invertir en ciencia y tecnología, lo que limita sus posibilidades de lograr el crecimiento sostenido de que gozan las economías basadas en el conocimiento y en las innovaciones.

Uno de los muchos problemas de ser extremadamente pobre es que casi todos los ingresos del país deben dedicarse a los gastos corrientes y no al ahorro. Cada familia tiene que gastar sus ganancias en alimentos, ropa y vivienda y demás necesidades básicas, con lo cual les queda poco o nada de ahorro para el futuro. Cuando el ingreso es muy bajo, el índice de ahorro también lo es. Con un bajo índice de ahorro la cantidad de capital por persona disminuye, lo que

lleva a una declinación económica y a mayor pobreza (gráfico 3.2). Está probado que el índice de ahorro es bajo en los países empobrecidos y aumenta con los ingresos per cápita (Sachs y otros, 2004). Ahora bien, la situación respecto de los ahorros bajos es incluso peor de lo que parece porque es casi seguro que los datos de la cuenta de ingresos nacionales sobreestiman, y con mucho, el verdadero índice de ahorro de los países más pobres. En gran medida, estos países están viviendo de su capital natural, pero contando como renta el agotamiento de los recursos naturales.

Muchos países han ido talando sus bosques tropicales para dejar lugar a nuevas tierras de labranza y para abastecerse de leña y madera. Los agricultores han ido agotando los suelos de nutrientes al sembrar sin fertilizantes. Pero la deforestación y la pérdida de los nutrientes del suelo no se cuentan como una pérdida de capital. Se considera que los países que agotan sus reservas minerales generan un ingreso en vez de reconocer que convierten una forma de capital, los depósitos minerales, en otra, los activos financieros. Tarde o temprano, estas formas de agotar los recursos tendrán que acabarse. El patrimonio nacional productivo de estos países se reduce todavía más rápido de lo que se sospechaba si tomamos en cuenta, aún imperfectamente, la disminución de varias formas de capital natural.

No existe una metodología claramente reconocida para corregir, en función de los efectos del agotamiento de los recursos, los índices de ahorro comprobado. En el gráfico 3.3 se utiliza el intento, valiente pero muy preliminar, del Banco Mundial y se agrega un cálculo por agotamiento de los nutrientes del suelo. El gráfico muestra índices comprobados de ahorro nacional, aumentados por el gasto en educación (que se cuenta como consumo en las cuentas nacionales, pero que debería contar como inversión en capital humano) y reducidos en base a estimaciones de los costos económicos generados por la deforestación y por el agotamiento de la energía, de los minerales y de los nutrientes del suelo. Este índice de ahorro corregido muestra que los índices de ahorro comprobados pueden estar sobreestimando seriamente los verdaderos índices de ahorro en la economía. Estos índices pueden bajar hasta el 1%, como en el caso del África subsahariana tropical.

Gráfico 3.2
La clásica trampa
de la pobreza



Ahora podemos ver la esencia de la trampa de la pobreza. Los países más pobres ahorran demasiado poco para alcanzar el crecimiento económico, y la ayuda es demasiado escasa para compensar los bajos índices de ahorro nacional. Datos específicos sobre los verdaderos índices de ahorro, inversión, ayuda y crecimiento difieren enormemente según la región y según el nivel de ingresos (cuadro 3.1).

Los países menos adelantados muestran el índice más bajo: justo el 6,7% de su PIB. Este nivel tan bajo daría como resultado un índice de crecimiento de los ingresos per cápita claramente negativo de no estar contrarrestado en parte por una asistencia oficial para el desarrollo del 11,2% del PIB. Con ese contrapeso las tasas de inversión en los países menos adelantados promedian el 16,5% del PIB. Desde el punto de vista de la razón del crecimiento esta tasa de inversión no es suficiente para lograr un crecimiento económico significativo. Un modelo que describen Sachs y otros, 2004, sugiere que con un índice de crecimiento demográfico del 2,5% anual entre 1980 y 2000, una tasa de amortización del 2,8% anual y una relación fija estimada de 3 entre capital y rendimiento, el índice de crecimiento “previsto” para el ingreso per cápita en los países menos adelantados es del 0,2% ($16,5\%/3 - 2,5\% - 2,8\% = 0,2\%$), exactamente el índice de crecimiento medio en ese período. A medida que ascendemos en la escala de ingresos, el índice de ahorro sube y el índice de crecimiento demográfico baja. El resultado es que el “crecimiento económico previsto” también aumenta en los países que tienen un ingreso per cápita más alto.

Gráfico 3.3

Tasas de ahorro, por región en desarrollo

Porcentaje del INB

Nota: El ahorro ajustado es igual al ahorro nacional bruto más los gastos en educación menos el agotamiento de los recursos energéticos, minerales y forestales netos.

Por “África subsahariana tropical” se entiende a la muestra de 33 países definida en Sachs y otros, 2004.

a. Hemos utilizado indicadores de empobrecimiento del suelo y los precios de los fertilizantes para calcular que la degradación del suelo en el África subsahariana tropical es del orden del 2% del PIB, lo cual reduciría a 1,5% el ahorro ajustado.

Fuente: Banco Mundial, 2003a. El agotamiento de los nutrientes del suelo se ha calculado, en 1999, para el África subsahariana tropical tomado de Henao y Baanante (1999), y Stoorvogel, Smaling y Janssen (1993). Las cifras de PIB fueron tomadas de Banco Mundial, 2003a; los precios fueron tomados de African Agricultural Market Information Network, 2004.



Por eso muchos de los países menos adelantados, especialmente en el África subsahariana, están estancados con un crecimiento bajo o negativo porque su índice de ahorro es demasiado bajo para compensar el crecimiento demográfico y la amortización (recuadro 3.2). El resultado de un índice bajo de ahorro —a menos que se compense con la asistencia exterior o la inversión extranjera— es una disminución crónica del capital por persona y, por consiguiente, una disminución crónica del ingreso per cápita.

Salir de la trampa de la pobreza. La clave para escapar de la trampa es aumentar el capital nacional de la economía —en infraestructura, capital humano y administración pública— hasta el punto en que termina la espiral y comienza el crecimiento económico autosostenido. Esto requiere una “fuerte inyección” de inversiones básicas desde ahora hasta 2015 en infraestructura esencial (carreteras, electricidad, puertos, agua y saneamiento, tierras accesibles para viviendas asequibles, ordenación ambiental), capital humano (nutrición, salud, educación) y administración pública. Este proceso se ve favorecido por una reducción voluntaria de la fecundidad, que promueve mayores inversiones en la salud, la nutrición y la educación de cada niño. Por ello apoyamos firmemente

Cuadro 3.1
Previsión del
crecimiento
económico a partir
del ahorro interno,
el crecimiento
demográfico y
la depreciación
de capital

Entre 1980 y 2000, por región en desarrollo y nivel de ingreso (porcentaje)

Nota: No están comprendidos los países de ingresos altos, los de la antigua Unión Soviética, ni los países que en 1980 tenían menos de un millón de habitantes. Todas las categorías son promedios anuales de todos los países y años, ponderados por población.

a. La depreciación de capital fijo dividida por la relación capital-producto asumida de 3.

b. Se calculó por: $(\text{ahorro interno} / 3) - (\text{crecimiento demográfico} + \text{tasa de depreciación})$.

c. Cuando no se dispone de datos para 1980 se utilizan los datos más cercanos posibles para calcular la tasa promedio de crecimiento.

Fuente: Banco Mundial, 2004c.

	Ahorro interno bruto como porcentaje del producto nacional bruto	Crecimiento demográfico	Tasa de depreciación estimativa ^a	Crecimiento anual de la producción	
				Previsto ^b	Real ^c
África subsahariana	10,9	2,7	3,1	-2,2	-0,7
América Latina y el Caribe	20,1	1,8	3,3	1,6	0,4
Asia central	15,5	1,2	4,4	-0,4	-3,2
Asia oriental y el Pacífico	34,0	1,4	3,0	6,9	6,7
Asia meridional	17,8	2,0	2,9	1,1	3,3
Europa oriental	24,5	0,4	3,7	4,0	-1,2
Oriente Medio y África del Norte	19,2	2,6	3,1	0,7	1,0
Países menos adelantados	6,7	2,5	2,8	-3,1	0,3
Países de ingresos bajos distintos de los menos adelantados	20,2	2,1	2,8	1,9	2,9
Países de ingresos medianos bajos	31,4	1,5	3,2	5,8	5,5
Países de ingresos medianos altos	23,7	2,0	3,5	2,4	0,7

Recuadro 3.2**La trampa de la pobreza y la demografía**

La relación entre la extrema pobreza y la alta fecundidad es muy estrecha por varias razones que están interconectadas:

- Los índices de mortalidad infantil son altos cuando los servicios sanitarios son deficientes, de manera que la alta fecundidad es un “seguro” de la supervivencia de un hijo.
- Los niños suelen considerarse un activo económico que aporta un trabajador adicional en la familia, especialmente en las zonas rurales.
- Las mujeres pobres y analfabetas tienen pocas oportunidades de trabajo fuera de la granja, por lo que dan poco valor a los costos en pérdidas de oportunidades y de tiempo que implica la crianza de un niño.
- Las familias pobres de las comunidades pobres tienen menos posibilidad de conocer las diferencias en la mortalidad y en las oportunidades de empleo que tienen las personas mejor educadas, por lo que no se dan cuenta de las ventajas de invertir en la calidad más que en la cantidad de hijos.
- Las mujeres suelen desconocer sus derechos reproductivos (como el derecho a planificar su familia) y no tienen acceso a información sobre salud reproductiva, servicios e instalaciones, lo que produce un alto nivel de demanda insatisfecha de anticonceptivos en los países de bajos ingresos y entre los habitantes más pobres de todos los países en desarrollo.
- Las familias pobres no tienen los medios necesarios para comprar los anticonceptivos ni los servicios de planificación familiar.
- Los gobiernos carecen de los recursos necesarios para proveer un acceso amplio a los servicios de salud reproductiva y el asesoramiento pertinente.

Debido a estos múltiples conductos que unen la pobreza y la alta fecundidad, un criterio voluntario eficaz para reducir los índices de fecundidad debería centrarse en diversos frentes de política:

- Invertir en supervivencia infantil para transmitir a los padres la confianza necesaria para tener menos hijos.
- Invertir en infraestructura rural (agua, combustibles para cocinar, caminos) para que los niños puedan asistir a la escuela en lugar de pasar sus días recogiendo agua y leña.
- Dar autonomía a la mujer con destrezas, alfabetismo y derechos económicos que le permitan buscar un empleo fuera de la granja.
- Facultar a la mujer para que tenga acceso a servicios de planificación familiar y a formas modernas de anticoncepción, por ejemplo suprimiendo las lagunas de información y la discriminación del proveedor (basado en la riqueza, etnia o edad) que restringen su uso.
- Poner servicios anticonceptivos gratuitos a disposición de las familias de bajos ingresos.
- Invertir en servicios de salud sexual y reproductiva en el marco de una mejora de las instalaciones y los servicios de salud pública.

los programas que promueven la salud y los derechos sexuales y reproductivos, como la planificación familiar voluntaria.

Decisivos para el éxito general del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, estas inversiones pueden contribuir a que los países logren los

Objetivos de Desarrollo del Milenio, liberándolos de la trampa de la pobreza y de su dependencia de la ayuda. Algunos países, como la India, probablemente puedan dejar de recibir asistencia externa para 2015. En casos más difíciles, como el de Etiopía, independizarse de la ayuda llevará más tiempo (véase el capítulo 17).

Recientemente, en una importante iniciativa de política, el gobierno de los Estados Unidos estableció una serie de indicadores de transparencia para identificar 17 países pobres, pero razonablemente bien gobernados, que pueden recibir financiación de su nueva cuenta, la Cuenta del Desafío del Milenio. En la lista de países figuran Bolivia, Ghana, Malí y Mozambique. Pese a los considerables esfuerzos que han desplegado y al progreso real que han alcanzado, estos países, y muchos otros como ellos, pasan la prueba del buen gobierno pero no pueden adelantar en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las razones son muy claras: les falta infraestructura básica, capital humano y administración pública, es decir, la base del desarrollo económico.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio conforman un marco firme para determinar las inversiones que son necesarias. Señalan metas prácticas de inversión pública —abastecimiento de agua, saneamiento, mejoramiento de barrios de tugurios, educación, salud, gestión del medio ambiente e infraestructura básica— que reducen la pobreza de ingresos y la desigualdad entre los sexos, mejoran el capital humano y protegen el medio ambiente. Logrando los Objetivos, los países pobres establecerán una base adecuada de infraestructura y capital humano que les permitirá escapar de la trampa de la pobreza.

Las condiciones geográficas favorecen la trampa de la pobreza. Algunos países y regiones corren más riesgo que otras de caer en ella. Si bien una historia de violencia, de gobierno colonial o de una mala gestión pública puede dejar a un país sin infraestructura básica ni capital humano, la geografía es especialmente perniciosa en determinadas regiones (recuadro 3.3). Algunas regiones requieren más infraestructura básica que otras simplemente para compensar un entorno físico difícil. A continuación figuran algunos de los inconvenientes que hay que compensar con la inversión:

Condiciones adversas para el transporte:

- Países sin litoral.
- Pequeños Estados insulares alejados de los principales mercados.
- Poblaciones del interior alejadas de la costa y de los ríos navegables.
- Poblaciones que habitan en las montañas.
- Gran distancia de los principales mercados mundiales.
- Muy baja densidad demográfica.

Condiciones climáticas adversas para el agro:

- Pocas precipitaciones pluviales y muy variables.
- Falta de condiciones convenientes para el riego.
- Suelos con pocos nutrientes o agotados.

Recuadro 3.3**Los obstáculos geográficos y el crecimiento económico**

Fuente: Calculado según el Banco Mundial, 2004c; CIESIS, 2002, y Kiszewski y otros, 2004.

Una geografía difícil puede aumentar las posibilidades de que un país caiga en la trampa de la pobreza, requiriendo crecientes inversiones en infraestructura para reducir los gastos de transporte y disminuir las enfermedades tropicales. Construimos índices para estimar los riesgos de cada país por condiciones agropecuarias adversas, condiciones adversas de transporte debidas a la ubicación y la ecología palúdica (véase el cuadro 3.2). Cuando se utilizan estos índices las regresiones marcadas en el cuadro demuestran la importancia que tienen los factores geográficos para el crecimiento económico.

Regresiones de los índices de riesgos

Variable independiente	I	II
	Crecimiento 1980–2000 (n = 76, r ² = 0,56)	Crecimiento 1980–2000 (n = 56, r ² = 0,52)
Ingreso (PIB per cápita en PPA de 1980, en logaritmos)	-1,27* (-5,01)	-1,26* (-3,46)
Gobernanza en 1982 (International Country Risk Guide)	-3,18* (-3,57)	-3,61* (-2,96)
Riesgo agropecuario (riego, zona subhúmeda, fertilizantes)	-3,57* (-3,09)	-3,96* (-2,56)
Riesgo de transporte (costero, baja densidad, altitud, carreteras 1990)	-3,93* (-3,68)	-4,42* (-3,35)
Ecología palúdica	-2,19* (-2,16)	-2,02** (-1,73)

* Significativo a un nivel de confianza de 95%.

** Significativo a un nivel de confianza de 90%.

Nota: La regresión II excluye a los países de altos ingresos. Todas las variables con excepción del PIB per cápita siguen un índice de 0 a 1, en el cual un valor mayor indica un riesgo mayor. Las regresiones incluyen una constante que no se presenta en el recuadro. Están excluidos los países de la antigua Unión Soviética y los que en 1980 tenían una población inferior al millón de habitantes.

Cada índice se forma en una escala de 0 a 1 en la que 1 representa el riesgo máximo. Para estudiar los efectos en el crecimiento económico de 1980 a 2000, los indicadores detrás de cada índice utilizan valores de 1980. El control de las regresiones correspondiente al nivel inicial de ingresos (ya que la teoría económica convencional espera que, de ser todo lo demás igual, los países pobres crezcan con mayor rapidez) y el correspondiente a la calidad de gobierno en cada país, utilizando un índice similar de 0 a 1 (en el que el valor más alto indica un mal gobierno) se forman a partir de una graduación para el inicio del período utilizada comúnmente, de la International Country Risk Guide.

Los resultados de la regresión muestran que los tres riesgos geográficos (agricultura, transporte y paludismo) están significativamente relacionados con un menor crecimiento económico per cápita, aunque exista un control de los niveles iniciales de ingreso y de la calidad del gobierno (ambos también significativos). Los resultados muestran que los países con el mayor riesgo en el índice agropecuario o de transporte tendieron a crecer con más lentitud (por casi cuatro puntos porcentuales en el año) que los países con el riesgo menor, aunque controlen la calidad del gobierno. Igualmente, los países con un medio ambiente más propenso al paludismo endémico tendieron a crecer dos puntos porcentuales más lento que los países con un medio ambiente que no favorece el paludismo.

Estos resultados demuestran la importancia de la relación entre el crecimiento económico y los factores geográficos que afectan la agricultura, los gastos de transporte y la ecología de la morbilidad. Los países que sufren estas vulnerabilidades geográficas necesitarán inversiones orientadas a la infraestructura, la agricultura y la salud para minimizar los riesgos de caer en la trampa de la pobreza o para comenzar a salir de ella.

- Vulnerabilidad a las plagas y demás pérdidas posteriores a la cosecha.
- Susceptibilidad a los efectos de los cambios climáticos.

Condiciones adversas para la salud:

- Gran vulnerabilidad ambiental al paludismo y demás enfermedades tropicales.
- Gran prevalencia del SIDA.

Otras condiciones adversas:

- Falta de recursos energéticos nacionales (como combustibles fósiles y potencial geotérmico o hidroeléctrico).
- Mercado nacional pequeño y falta de integración regional.
- Vulnerabilidad a los riesgos naturales (como tormentas tropicales, terremotos o volcanes).
- Fronteras artificiales que dividen grupos culturales o étnicos.
- Proximidad a países en conflicto (recuadro 3.4).

África subsahariana está especialmente agobiada por malas condiciones geográficas (cuadro 3.2 y mapa 3.1). África tiene el mayor riesgo agropecuario (unido a Asia meridional), el mayor riesgo de transporte y, por lejos, el mayor riesgo de paludismo. Además es particularmente vulnerable a las sequías. La vulnerabilidad humana en 1980 estaba inversamente relacionada con el crecimiento económico entre 1980 y 2000 (véase el recuadro 3.3). Un importante análisis estadístico reciente del crecimiento económico corrobora la importancia de las variables geográficas¹.

África tiene una vulnerabilidad muy alta, pero no insoluble. Por el contrario, nuestro mensaje es que las vulnerabilidades geográficas pueden y deben compensarse con inversiones específicas en infraestructura, agricultura y salud pública. Los países alejados de los mercados pueden acercarse a ellos mediante una inversión adecuada en carreteras y ferrocarriles. Los países con suelos agotados y con precipitaciones insuficientes pueden ser ayudados mediante programas especiales para reponer los nutrientes del suelo y realizar obras hidráulicas (como el riego y la captura de aguas). Los países que sufren de paludismo y otras enfermedades endémicas pueden luchar contra ellas con programas apropiados de prevención y control de enfermedades. Pero toda esa inversión es costosa —demasiado costosa para que los países más pobres la soporten solos— y por ello requiere una ayuda mucho mayor de los países donantes².

Focos de pobreza

El próximo peldaño en la escala del desarrollo corresponde a los países que han hecho la transición de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial, y de la exportación de materias primas a exportaciones de base urbana, con una gran proporción de población en las zonas urbanas. La mayoría del Asia sudoriental llegó a ese nivel de desarrollo hace una generación. Sin embargo, la mayoría de las economías tienen considerables variaciones en los ingresos familiares, de forma que incluso los países de medianos ingresos con

Recuadro 3.4

El nexo entre pobreza y conflicto

Fuente: Humphreys y Varshney, 2004; Fearon y Laitin, 2003; Miguel, Satyanath y Sergenti, 2004; Homer-Dixon, 1994; Reno, 1995.

En el decenio de 1990, hasta un cuarto de todos los países llegaron a estar afectados por conflictos y más de mil millones de personas vivían en países en conflicto. Es importante el hecho de que las relaciones estadísticas entre pobreza y conflicto violento son muy estrechas. Se ha constatado que son fuertes respecto de la variación en el tiempo y la variación en el concepto de lo que constituye una guerra civil. Es usual que un país en guerra civil sólo tenga un tercio del ingreso per cápita que tiene un país de características similares pero en paz. Los países pobres también tienen más posibilidades de sufrir conflictos nuevos. Un país con un ingreso per cápita de 500 dólares tiene aproximadamente el doble de posibilidades de que ocurra un nuevo conflicto importante en un término de cinco años que un país con aproximadamente 4.000 dólares per cápita (véase el gráfico).

Tendencias similares también son válidas para una clase más amplia de conflictos internos definidos como “conflictos armados intermedios internos” o “guerras internas”. Los países más pobres tienen un riesgo mayor de un nuevo conflicto y hay una disminución sistemática del riesgo a medida que crecen los ingresos.

Con independencia de los niveles de ingresos las tasas bajas de crecimiento económico también están asociadas a un mayor riesgo de que ocurra un nuevo conflicto. Un importante estudio reciente de Miguel y otros demuestra que un shock de crecimiento negativo de 5 puntos porcentuales aumenta en un 50% el riesgo de que ocurra una guerra civil al año siguiente y que las condiciones económicas son posiblemente el determinante más importante de los conflictos civiles en el África subsahariana.

Si bien entre los investigadores existe amplio consenso sobre las fuertes relaciones bidireccionales entre pobreza y conflicto, hay desacuerdos sobre la razón de esa relación. Lo más obvio es que la relación nace porque el conflicto violento destruye la riqueza. Resulta en la destrucción de capital físico y humano, en pérdidas masivas de los ahorros y en interrupciones de la actividad económica. Pero la investigación indica claramente que la relación se debe no simplemente a los conflictos que resultan en pérdidas de ingresos —aunque esto ciertamente ocurre— sino también al hecho de que la pobreza hace a los países más vulnerables al conflicto. Al tratar de determinar los conductos específicos de causalidad común, se destacan las siguientes razones:

- *Poca capacidad del Estado.* Es más probable que los países pobres tengan un Estado débil, por lo que son vulnerables a los golpes de Estado y a los ataques de grupos armados. También son menos capaces de resolver pacíficamente las diferencias locales y más vulnerables a las manipulaciones y la dominación de terceros. Esto reduce su libertad de reaccionar ante el peligro de conflicto y los hace más propensos a la difusión de formas leoninas de financiación y liquidación de activos, lo que a su vez produce mayores niveles de frustración con el gobierno.
- *Escasez y desigualdad.* Si bien la pobreza afecta la capacidad del Estado, también afecta los incentivos de los ciudadanos para ejercer violencia. La escasez, por ejemplo la de recursos naturales, puede provocar migraciones que resultan en conflictos por los recursos entre grupos de identidad. Sin alternativas productivas, los jóvenes especialmente pueden volcarse a la violencia por frustración o por beneficios materiales. Este comportamiento es más probable que se dé cuando en el país, además de pobreza existe desigualdad entre distintos segmentos de la población, -cuando dentro de la economía nacional quedan focos de pobreza.
- *Demografía y estructuras sociales.* Los países más pobres probablemente tengan regímenes demográficos marcados por una alta fecundidad y una alta mortalidad,

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 3.4

El nexo entre pobreza y conflicto

(continúa)

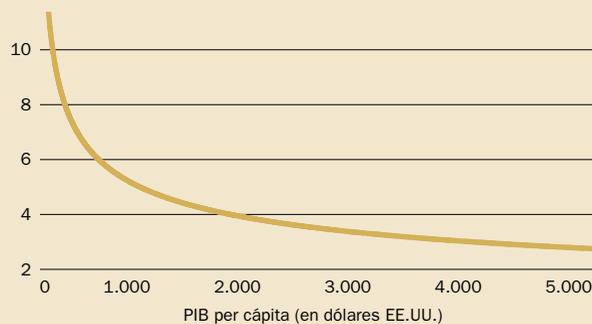
resultantes en una alta relación adulto-niño. Estos perfiles demográficos también están asociados a mayores riesgos de conflicto. Desde 1945 casi cada caso de violencia masiva unilateral (genocidio o politicidio) ha ocurrido en países con una relación niño-adulto superior a dos.

Otros factores de riesgo incluyen una distribución muy desigual de la riqueza, especialmente cuando esta riqueza está repartida en forma despereja entre distintos grupos políticos, como grupos regionales, étnicos o religiosos; dependencia de exportaciones de recursos naturales de alto valor (particularmente diamantes, drogas y petróleo); transiciones políticas o económicas súbitas y drásticas; instituciones y regímenes políticos débiles e inestables, y tensiones políticas derivadas de tensiones étnicas históricas y choques de identidad. En muchos casos los conflictos también se han iniciado o exacerbado por ingerencias externas, sean actos de gobiernos o de empresas.

Crecientes ingresos nacionales reducen el riesgo de una guerra civil

Probabilidad estimada de observar un nuevo conflicto dentro de cinco años (porcentaje)

Nota: Las probabilidades estimadas se calculan por la relación entre el PIB per cápita (a dólares EE.UU. constantes de 1985) y el comienzo de una guerra civil. La cifra denota sólo relaciones medias identificadas en distintos países y en distintas épocas y no implica que para un determinado nivel de ingreso los riesgos de conflicto sean iguales en todos los lugares.



estructuras de mercado complejas pueden tener un gran número de familias extremadamente pobres, especialmente los países extensos con considerable diversidad regional y étnica. El desarrollo económico suele dejar muy atrás a algunas partes de la economía o a algunos grupos de la sociedad. Esto ocurre en regiones atrasadas y en ciudades, donde una proporción creciente de los pobres viven en los barrios de tugurios. En muchos países hay ciudades dentro de las ciudades, una realidad dual en la que conviven lado a lado los que tienen y los que no tienen. En muchos casos las desventajas geográficas (como la distancia a los mercados) se agravan con la falta de poder político de los grupos minoritarios.

La consecuencia normativa más importante para los países de medianos ingresos es garantizar que inversiones esenciales —en infraestructura, capital humano y administración pública— se canalicen a las regiones más atrasadas, como barrios de tugurios, y a los grupos sociales excluidos del proceso político y de los beneficios económicos. Entre las regiones atrasadas dignas de mención figuran las siguientes:

- China occidental, agobiada por la gran distancia a la costa oriental.

Cuadro 3.2

Riesgo relacionado con la agricultura, con el transporte y con el paludismo, por región

Región	Riesgo relacionado con la agricultura ^a	Riesgo relacionado con el transporte ^b	Riesgo relacionado con el paludismo ^c	Índice de vulnerabilidad humana ^d
África subsahariana	0,86	0,52	0,42	0,60
América del Norte	0,51	0,23	0,00	0,25
América Latina y el Caribe	0,76	0,37	0,03	0,39
Asia central	0,31	0,41	0,00	0,24
Asia meridional	0,86	0,26	0,02	0,38
Asia oriental y el Pacífico	0,68	0,27	0,04	0,33
Europa	0,38	0,27	0,00	0,22
Oriente Medio y África del Norte	0,71	0,36	0,02	0,36

Nota: Todos los índices van del 0 al 1; un índice mayor indica un riesgo creciente. Los promedios de países se ponderan por población.

a. Promedio de los índices de la proporción de tierras arables con riego en 1980, de la utilización de fertilizantes por habitante en 1980 y del porcentaje de la población que vive en una zona ecológica subhúmeda.

b. Promedio de los índices de la proporción de la población que vive cerca de la costa, de la proporción de la población que vive en zonas escasamente pobladas, de la proporción de la población que vive sobre los 800 metros de altura, y de la longitud de las rutas asfaltadas por habitante en 1990 (primeros datos disponibles).

c. Índice de vulnerabilidad ecológica al paludismo, situado entre 0 y 1.

d. Promedio de los riesgos relacionados con la agricultura, el transporte y el paludismo.

Fuente: Cifras calculadas usando datos del Banco Mundial, 2004c; del CIESIN 2002, y de Kiszewski y colaboradores, 2004.

- El sur de México, agobiado por enfermedades tropicales, riesgos agropecuarios, gran distancia al mercado de los Estados Unidos y marginalización política de la población indígena rural.
- El nordeste del Brasil, agobiado por su vulnerabilidad a la sequía y una larga historia de latifundios concentrados en pocas manos.
- Los estados del Ganges en la India, agobiados por la baja productividad agropecuaria, gran distancia al comercio costero y una enorme población sin tierras.

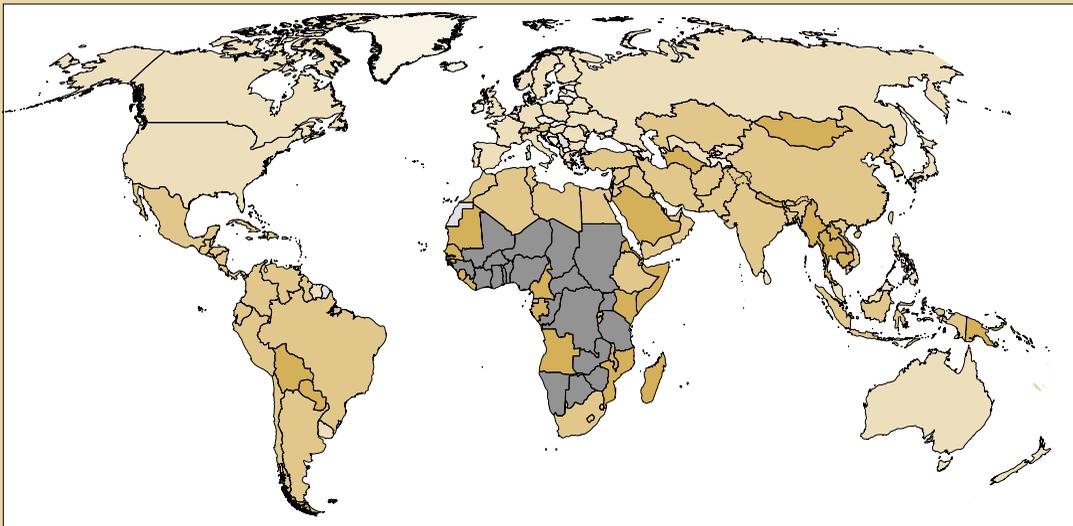
Concurrentemente, para seguir ascendiendo en la escala del desarrollo económico los países de ingresos medios deben concentrarse en crear un mejor entorno económico que profundice la integración en la economía mundial en una amplia gama de manufacturas y servicios. También necesitan una mayor capacidad en ciencia y tecnología para pasar de ser un importador puro de tecnología a ser un país que puede innovar y comercializar tecnología por sí mismo.

La República de Corea y Taiwán (China) son ejemplos clave de una economía que en los últimos 20 años ha pasado de importadora de tecnología a innovadora y exportadora de tecnología. Las estrategias de inversión de países de ingresos medios deben centrarse en infraestructuras complejas (sistemas muy modernos de transporte intermodal y puertos para contenedores) y en sistemas de innovación que comprendan laboratorios nacionales, universidades de investigación y asociaciones privadas y públicas de investigación y desarrollo.

Mapa 3.1 Índice de vulnerabilidad humana, 1980

1 = riesgo mayor

Fuente: Calculado usando datos del Banco Mundial, 2004c, de CIESIN 2002, y de Kiszewski y otros, 2004.



□ 0–0,15 □ 0,15–0,30 □ 0,30–0,45 □ 0,45–0,60 □ 0,60–1,00 □ Sin datos

Esferas de negligencia normativa específica

La cuarta razón de que algunos Objetivos de Desarrollo del Milenio no se logren es, simplemente, que los encargados de las políticas desconocen los desafíos, no saben lo que deben hacer o ignoran temas fundamentales de interés público. La política ambiental suele ser alevosamente ignorada porque los ministerios del medio ambiente son débiles desde el punto de vista político, las normas de aplicación son aún más débiles y existen considerables deficiencias en la información y en la capacidad de aplicar esa información. Pocos gobiernos tienen hoy en día la capacidad de evaluar la profunda relación entre los servicios de ecosistemas (como hidrología, diversidad biológica y reducción de los riesgos naturales) y la reducción de la pobreza. Con demasiada frecuencia no se hace nada para mejorar el medio ambiente, no se le otorga la debida importancia o se lo considera un recurso para explotar a corto plazo. Pero ahora este criterio está fracasando en todo el mundo ya que con una mayor densidad demográfica aumentan marcadamente las repercusiones del hombre en el medio ambiente. La sostenibilidad ambiental debe convertirse en el eje de la inversión pública.

También son comunes los prejuicios por razones de género en las inversiones públicas y en las políticas sociales y económicas, la salud materna, y la salud sexual y reproductiva. Las necesidades de los adolescentes tampoco están bien atendidas por lo que respecta a formación para ganarse la vida, información sobre nutrición, educación y fuentes de trabajo, como tampoco respecto de información y servicios sobre salud sexual y reproductiva. En todo el mundo en desarrollo, e incluso en los países de medianos ingresos, los índices de mortalidad materna siguen siendo terriblemente altos. La alta mortalidad y morbilidad materna tiene un importante remedio: el acceso a la atención obstétrica de urgencia. Pese a ser tan importante para salvar vidas, ha habido una falta de inversión sistemática en este servicio y en los sistemas sanitarios para prestarlo. Durante mucho tiempo la alta tasa de mortalidad materna se atacó mediante asistentes de parto bien capacitados, criterio que ha demostrado ser insuficiente. La inversión en la capacidad de los hospitales locales para realizar cesáreas, por ejemplo, es extremadamente útil para salvar la vida de la mujer en el caso de un parto prolongado.

En términos más generales, los encargados de las políticas y la sociedad civil deben aprovechar la oportunidad para determinar las esferas clave de política pública e inversión pública que han sido dejadas de lado en los países que no han podido lograr los Objetivos. Toda estrategia nacional destinada a lograr los Objetivos deberá incluir todas las regiones y todas las esferas de política.

Inversión pública e inversión privada para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Tanto el sector público como el privado tienen una función que desempeñar prácticamente en cada forma de inversión necesaria para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En algunas esferas el sector privado es predominante, como en el crecimiento de los negocios, la generación de fuentes de trabajo, el incremento de los ingresos y el aumento de la productividad. En otras el sector público es predominante, por ejemplo en el buen gobierno y el marco regulatorio para fomentar el sector privado. Y todavía en otros existe una mezcla de responsabilidades, como en el caso del capital humano, la infraestructura, la ciencia y la tecnología, y la sostenibilidad del medio ambiente. Cuando están bien concebidas, la inversión pública y la privada tienden a ser complementarias, y no rivales o sustitutos. Por lo tanto, es un gran error ser dogmático en la cuestión de la inversión pública contra la privada. Ambas son necesarias.

Los límites a la inversión privada

Una evaluación común de la situación en los países estancados en la extrema pobreza es que, simplemente, necesitan más inversión privada (por ejemplo, ingreso de capitales extranjeros) para estimular el crecimiento del mercado. Esta opinión, demasiado simplista, no evalúa correctamente las dificultades

de promover la inversión extranjera en un país de bajos ingresos. La inversión privada en general, y la inversión extranjera en particular, requieren el cumplimiento de determinadas condiciones mínimas. Cuando la infraestructura y el capital humano son inadecuados los posibles inversores no acudirán en absoluto. Una de las funciones del sector público es garantizar que la infraestructura sea suficiente para empujar a la economía más allá de ese umbral, de forma que los inversores privados puedan obtener al menos el rendimiento mínimo que necesitan para invertir.

Las principales variables de interés para los inversores privados son:

- Infraestructura adecuada (carreteras, puertos, electricidad y agua).
- Seguridad física, como la paz y el orden.
- Sitios convenientes para emplazar las operaciones, tales como zonas industriales cercanas a los puertos de mar y aeropuertos.
- El estado de derecho, que regule con certeza los contratos y las relaciones entre las empresas y el gobierno.
- Una fuerza de trabajo saludable y capaz.
- Un sitio seguro y agradable para que vivan los gerentes expatriados y sus familias.
- Un régimen fiscal favorable.

La principal razón de que la inversión extranjera directa (IED) raramente pueda “dirigir” el desarrollo de países empobrecidos es que esas condiciones previas no se cumplen. Se presenta el problema del huevo y la gallina: el crecimiento depende de la inversión privada, y especialmente de la IED (ya que ésta trae tecnología junto con capital), pero la inversión privada depende de una infraestructura sólida y de un capital humano adecuado, dos cosas que dependen de un nivel suficiente de ahorro nacional. En este caso un desarrollo de la infraestructura financiado con ayuda y una inversión en capital humano pueden resultar determinantes para promover la inversión, especialmente la IED.

No es casualidad que sólo 12 países reciban casi el 85% de la IED no petrolera del mundo en desarrollo (gráfico 3.4). Estos son países con costas especialmente favorables, grandes mercados nacionales o proximidad a grandes mercados, y condiciones climáticas y agropecuarias razonablemente saludables. Por otro lado, los países del África subsahariana reciben sólo el 4,3% de la corriente de inversión extranjera directa y los países menos adelantados sólo el 2,5%.

Además del entorno mercantil consideramos que un régimen fiscal favorable es importante para atraer a los inversores “tempranos” a un mercado recién emergente. Ha habido un largo debate sobre la importancia de los impuestos para atraer la IED, debate que en nuestra opinión ha sido generalmente mal interpretado. Es cierto que, por sí mismas, las exenciones fiscales no serán decisivas. Sin infraestructura, derechos de propiedad, capital humano y seguridad física que sean adecuados la exoneración temporal de impuestos no hará

Cuadro 3.3
Concentration de la IED no petrolera en los países en desarrollo

Nota: Se cuentan como países productores de petróleo aquellos que tienen una producción anual de crudo mayor de 100 dólares por habitante y cuyas exportaciones de productos manufacturados representan menos de la mitad del total de las exportaciones. Quedan excluidos los países que reciben menos del 1% de la IED mundial.

Fuente: Banco Mundial, 2004c y Departamento de Energía, 2002.

	IED recibida, como porcentaje de la destinada a los países en desarrollo no productores del petróleo
China	36,8
Brasil	12,4
México	10,9
República Checa	7,0
Polonia	3,1
República Eslovaca	3,0
Malasia	2,4
India	2,3
Perú	1,8
Colombia	1,5
Chile	1,3
Viet Nam	1,0
Total	83,5
<i>Para comparar:</i>	
Todos los países menos adelantados	2,5
Toda el África subsahariana	4,3

mucha diferencia. Sin embargo, esto no significa que el sistema fiscal carezca de importancia o que la exoneración temporal de impuestos y demás instrumentos de promoción se deba ignorar. Una vez cumplidas las demás condiciones previas las tasas impositivas se convierten en una importante inquietud de los principales inversores extranjeros. Por eso ha sido equivocada la recomendación del FMI y del Banco Mundial, de larga data, de evitar las concesiones fiscales y demás mecanismos de promoción.

Un estudio reciente destaca con mucha claridad que es precisamente en los países de bajos ingresos que compiten por la IED orientada a las exportaciones (como prendas de vestir, montaje de aparatos electrónicos y otros sectores internacionales altamente móviles) donde los impuestos tienen un efecto enorme:

Los resultados confirman y consolidan las conclusiones extraídas de estudios anteriores en el sentido de que los impuestos influyen sobre las operaciones reales de las empresas multinacionales, y no solamente cuando intentan desplazar las utilidades o los activos financieros. Las elasticidades fiscales particulares mencionadas sugieren que cuando se da la mayor capacidad de respuesta (países que no pertenecen a la OCDE, con políticas de libre comercio y empresas que producen para mercados de exportación), la elasticidad puede llegar a 3. En esas circunstancias los programas de promoción de la IED basados en una exoneración temporal de impuestos, la provisión por parte del gobierno de infraestructura esencial, por ejemplo tierras, la creación de parques industriales convenientes, etcétera, puede tener una gran importancia (Mutti, 2003, pág. 68).

Inversión extranjera directa basada en los recursos naturales. La IED basada en los recursos naturales, tales como yacimientos de petróleo y de gas, se da en circunstancias muy distintas. La capacidad de atraer la inversión depende mucho menos de la buena gestión de los asuntos públicos y de los tributos que del recurso en cuestión. De hecho, las compañías petroleras han demostrado repetidamente que están dispuestas a funcionar en las peores condiciones, incluso en zonas de guerra, y a pagar sobornos u otro tipo de pagos ilícitos para obtener la concesión del yacimiento. Quizás sea esta una de las razones de que la IED basada en los recursos haya demostrado ser un arma de doble filo: puede generar una renta esencial que permitirá al Estado realizar inversiones amplias en infraestructura, capital humano, capital natural y capital público; pero con demasiada frecuencia ha derivado en saqueo y corrupción en lugar de desarrollo, un fenómeno conocido como la “maldición del recurso natural”.

En determinadas partes del mundo de bajos ingresos convertir en desarrollo económico la IED basada en los recursos resulta así un gran desafío, especialmente en el África occidental de hoy en día, con sus grandes yacimientos marinos de petróleo y gas. Estas inversiones deberían estar guiadas por las siguientes consideraciones:

- Transparencia en las licitaciones y concesiones públicas.
- Transparencia en la utilización de las rentas resultantes.
- Utilización de una parte suficiente del petróleo y del gas para el desarrollo de la infraestructura energética del país.
- Un plan general de inversiones públicas para explicar la forma en que se invertirán las rentas provenientes de los recursos naturales a beneficio de un desarrollo amplio.

Remesas de dinero. Cuando las economías no son altamente productivas la mano de obra trata, naturalmente, de emigrar a otros países, sobre todo a los ricos. Así, los países empobrecidos se benefician de las remesas de dinero que los trabajadores migrantes envían a sus familias. Estas remesas pueden aumentar los ingresos y el ahorro de la familia, especialmente si se pueden canalizar por un sistema financiero oficial, como está comenzando a ocurrir en algunos países de América Latina y de Asia. Pero la migración mundial de los países más pobres a los más ricos sigue siendo limitada, de forma que la mayoría de los países atrapados en la pobreza sólo recibe beneficios limitados de las remesas.

Las remesas también constituyen un arma de doble filo. Gran parte de la migración internacional está formada por mano de obra muy calificada, médicos y científicos, que tienen más oportunidades de cruzar las fronteras, ya que los países ricos les facilitan la obtención de visados y de trabajo. El resultado es un éxodo de cerebros y, para los países de bajos ingresos, el costo cada vez mayor de brindar servicios especializados. En otras palabras, la emigración suele vaciar el capital de conocimientos y el capital público de un país. En partes de África, por ejemplo, los médicos reciben salarios de 25.000 dólares o

más, que puede ser 10 veces mayor que el ingreso per cápita medio, porque tienen oportunidades alternativas de trabajo en las economías de altos ingresos.

Esta emigración de mano de obra calificada, como médicos y enfermeras, exige dos tipos de respuesta:

- Mayores salarios en el sector público en los países de bajos ingresos, con apoyo de los donantes, para poder competir con los mercados mundiales.
- Nuevos tipos de mano de obra calificada, por ejemplo trabajadores sanitarios de la comunidad, con dos o tres años de capacitación (posiblemente a nivel terciario), que puedan prestar algunos de los servicios sin ser objeto de la misma intensidad de éxodo de cerebros (véase Joint Learning Iniciativa, 2004).

La necesidad de inversión pública

Sin inversiones con sentido público en infraestructura y capital humano el sector privado simplemente está ausente. Pero esta norma, observada repetidamente en la historia de la economía moderna, da lugar a una importante pregunta: ¿por qué no dejar, simplemente, que el sector privado tome la delantera en la inversión en infraestructura, salud y educación si son realmente condiciones previas tan importantes para otras clases de inversión privada? Hay cuatro tipos de respuestas cuya importancia varía según las circunstancias.

En primer lugar, muchas de las condiciones previas esenciales para el crecimiento, como carreteras, lucha contra las enfermedades infecciosas y educación, son bienes públicos, lo que significa que los rendimientos sociales que resultan de ellas son mucho mayores que los rendimientos privados. Esas inversiones se caracterizan por crecientes rendimientos a escala, externalidades de red y otros tipos de efectos secundarios positivos, de forma que el abastecimiento privado de esas inversiones es muy inferior al óptimo social. Por eso, aunque en la economía haya ahorros disponibles, es mejor recurrir al gasto público que al gasto privado. Por ejemplo, aunque las carreteras puedan financiarse con peajes, suele ser mucho más conveniente fomentar el libre tránsito que el acceso con peaje. De modo similar, el rendimiento social de la inmunización es superior al rendimiento privado, con lo cual la inmunización masiva realizada con financiación pública es más conveniente que la financiación privada, con la consiguiente utilización limitada de los servicios de inmunización.

En segundo lugar, aunque estas inversiones en infraestructura y capital humano sean condiciones previas de un crecimiento a largo plazo, la tasa privada de rendimiento de esas inversiones es muy baja. En algunos países hay poca o ninguna inversión que pase actualmente la prueba del mercado internacional. Construir carreteras y ferrocarriles en países sin litoral empobrecidos, como Chad, Mongolia o Tayikistán, puede ser necesario para el crecimiento a largo plazo, pero el rendimiento de esas inversiones es muy bajo. En este caso, la ayuda exterior es más esencial que el capital privado para salir del estancamiento.

Recuadro 3.5
La ayuda en gran
escala promueve
la riqueza
cuando se realiza
correctamente

Las críticas a la ayuda son muchas y variadas. Algunos críticos alegan que la ayuda tiene un defecto inherente porque fortalece los gobiernos, a menudo corruptos, a expensas del sector privado. Este es el famoso argumento del fallecido economista británico Peter Bauer. Algunos alegan que la ayuda no es necesaria, ya que el ahorro y la inversión privados pueden y deben ser la columna vertebral del crecimiento económico. Otros han tomado el camino intermedio y sostienen que la ayuda funciona cuando se canaliza a países bien gobernados. Esta es la conclusión del influyente estudio de Burnside y Dollar, 2000.

Nosotros opinamos que la ayuda es muy útil cuando se canaliza a los países que realmente la necesitan (principalmente los que están atrapados en la pobreza) y se canaliza a los sectores correctos (sobre todo infraestructura y capital humano). Funciona mejor cuando se entrega a países bien gobernados. Y la ayuda empleada para financiar la inversión pública complementa el ahorro y la inversión privados en lugar de competir con el capital privado.

Muchas conclusiones negativas sobre la relación entre la ayuda y el crecimiento económico provienen de regresiones de crecimiento económico en volumen de ayuda (y otras variables) en distintos países. Suele ocurrir que el volumen de ayuda sea estadísticamente insignificante como determinante del crecimiento económico, por lo que algunos autores han llegado a la conclusión de que la “ayuda no sirve” para promover el desarrollo económico.

Una importante falla de esos estudios es que tienden a examinar la relación del crecimiento con volúmenes generales de ayuda sin prestar atención a la forma en que la ayuda realmente se entrega. En concreto, mucha ayuda adopta la forma de asistencia técnica (para asesores del país donante), gastos administrativos para el funcionamiento de organismos bilaterales y multilaterales, y ayuda alimentaria de emergencia. No es realmente sorprendente que esa ayuda no se corresponda con un crecimiento económico en el país beneficiario. La ayuda alimentaria se da, sobre todo, en medio de una profunda crisis. De ese modo, la regresión del crecimiento económico con la ayuda alimentaria tiende a probar (erróneamente) que la ayuda causa una disminución de la producción en lugar de llegar a la conclusión correcta de que una disminución de la producción (causada por sequía, por ejemplo) causa un incremento de la ayuda de emergencia.

Clemens, Radelet y Bhavnani, 2004, corrigen, en un importante estudio, este típico error al considerar sólo los volúmenes de ayuda que efectivamente financian inversiones y servicios sobre el terreno en el país beneficiario, no contando la ayuda de emergencia, la asistencia técnica y demás tipos de ayuda que no se traducen en inversiones y servicios que promueven el crecimiento. Estos autores encuentran que cuando la ayuda se mide correctamente contribuye en gran medida al crecimiento económico. De aquí se infiere que la ayuda es eficaz cuando está bien dirigida y administrada como una ayuda directa para inversiones a nivel nacional. Desde ya que se requiere un mínimo de buen gobierno para que un país pueda canalizar la ayuda en inversiones.

La ayuda puede y debe desembolsarse de una forma que permita la coincidencia de los incentivos de los donantes y los beneficiarios para apoyar resultados positivos de desarrollo. Como se sostienen en el capítulo 13 del presente informe, entre los elementos de una buena estrategia de desembolso se cuentan la ayuda en forma de financiación presupuestaria de las estrategias nacionales para reducir la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien se han presentado problemas concretos por la forma en que se ha distribuido la ayuda en el pasado los gobiernos de los países ricos y

Recuadro 3.5
La ayuda en gran
escala promueve
la riqueza
cuando se realiza
correctamente
(continúa)

de los pobres por igual están aprendiendo de sus errores a elaborar formas más eficaces de entregar la asistencia económica a los que más la necesitan.

En resumen, la ayuda exterior puede desempeñar una función enormemente positiva en el crecimiento y la reducción de la pobreza cuando está bien administrada y dirigida hacia una infraestructura y un capital humano esenciales. Esta constatación se vio reforzada por la reciente experiencia en países como Mozambique, Tanzania y Uganda, todos los cuales tuvieron considerables mejoras en el sector social financiadas en gran medida por la asistencia para el desarrollo. Mozambique es un modelo particularmente exitoso del último decenio, con una tasa promedio real de crecimiento económico per cápita superior al 5%, habiendo recibido ayuda todos los años, desde 1993, equivalente al 20%–60% de su PIB.

En tercer lugar, algunas de las inversiones en esferas decisivas, como salud pública y educación primaria, son bienes de interés social, lo que significa que el acceso universal a ellos es un objetivo en sí mismo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio identifican varios de esos bienes de interés social: la enseñanza primaria, la supervivencia materna e infantil, el control de las enfermedades infecciosas, el acceso al agua potable y el saneamiento.

En cuarto lugar, un país empobrecido puede muy bien ser un riesgo crediticio, aunque la rentabilidad de la inversión sea relativamente alta. Ejecutar las deudas internacionales es muy difícil, y muchos de los países más pobres del mundo ya están agobiados por deudas externas impagas e impagables. En este caso, el ahorro interno puede no estar disponible, y el ahorro privado externo puede no estar interesado en ingresar en la economía.

En general destacamos que hay una distinción importante entre la financiación pública de capital y la provisión pública directa de servicios de capital. El sector público puede financiar el capital (sean caminos, escuelas o clínicas) pero determinar que lo provean empresas privadas o inclinarse por organizar por sí mismo la prestación pública. De cualquier forma, el sector público lleva la delantera en lo que respecta a disponer financiación y a la estructura normativa, pero puede tratar de favorecer la prestación privada. Esta es la esencia de las asociaciones público-privadas, en las que el sector público provee una parte o el todo de la financiación de un proyecto o programa y el sector privado provee los servicios en forma contractual. La pregunta clave es si el proveedor del sector privado va a resultar un proveedor más eficiente, teniendo en cuenta los complicados costos de contratación en que el sector público paga pero el sector privado presta el servicio. No hay una sola respuesta a esta cuestión. La respuesta varía según el sector y según el país.

Ayuda para poder superar la trampa de la pobreza

La responsabilidad primaria del desarrollo reside en los propios países. Como condición indispensable para vencer la pobreza, cada país deber reanudar su compromiso de establecer las instituciones y políticas nacionales que favore-

cen un desarrollo económico dinámico y sostenible. Pero muchos de los países de bajos ingresos, incluidos algunos muy bien gobernados, son incapaces de permitirse las inversiones públicas en infraestructura básica, capital humano y administración pública que son el fundamento del crecimiento del sector privado y del desarrollo económico. Muchos de los países menos adelantados, especialmente en el África subsahariana, están empantanados con un crecimiento bajo o negativo. ¿Por qué? Porque sus índices de ahorro son demasiado bajos para compensar el crecimiento demográfico y el agotamiento, y porque son incapaces de atraer del exterior las inversiones necesarias.

La idea central de la asistencia oficial para el desarrollo, por lo tanto, es empujar el capital nacional —infraestructura, capital humano, administración pública y demás, como se ve en el gráfico 3.1— por encima del mínimo necesario para el crecimiento económico autosostenido. La ayuda oficial para el desarrollo no debe ser una red de seguridad (salvo por lo que respecta a la ayuda humanitaria), sino una inversión en desarrollo económico para ayudar a los países a comenzar a ascender la escala del desarrollo económico autosostenido. El programa de inversión con base en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se expone en los capítulos siguientes es principalmente un programa de inversión para llegar al crecimiento autosostenido, no para llegar a una mayor dependencia de las dádivas.

Toda estrategia de ayuda debe confrontar diversas complejidades, y ya se han estudiado los efectos de la ayuda sobre el crecimiento económico. Cuando ha sido mal diseñada o se ha utilizado para fines distintos del desarrollo real —por ejemplo cuando se ha utilizado para apoyar a los clientes de la política exterior de los países desarrollados—, la ayuda puede crear en los países beneficiarios incentivos perversos que no son positivos para el desarrollo³. Pero estudios recientes indican que cuando la ayuda se mide correctamente (vale decir, descontando las cosas que se han computado como ayuda pero que en realidad no han llegado al país beneficiario en una forma que permita la inversión), las pruebas sugieren que beneficia enormemente al crecimiento económico (Clemens, Radelet y Bhavnani, 2004) (recuadro 3.5). Además, los estudios han demostrado que la ayuda es especialmente eficaz en países en desarrollo con buenas políticas fiscales, monetarias y comerciales, y menos eficaces cuando esas políticas son malas (Burnside y Dollar, 2000). La prueba es, por lo tanto, decisiva: la ayuda exterior con buenas políticas en el país beneficiario contribuye al crecimiento económico cuando se realiza en una forma que permite convertirla en inversiones “en el lugar”.

Para ser adecuada a un país atrapado en la trampa de la pobreza la asistencia para el desarrollo debe sostener la debida inversión a un nivel que permita una acumulación de capital que supere el crecimiento demográfico y el agotamiento. Un gran aporte de inversión apoyada por ayuda que ponga al país en el camino de mayores ahorros y de un crecimiento autónomo es mucho más eficaz que pequeñas cantidades de ayuda que no cambian el potencial funda-

mental de crecimiento de la economía. La apreciación clave es que será mucho más económico que los donantes entreguen toda su ayuda en el período de 2005 a 2015 para lograr que cada país de ingresos bajos alcance el punto del crecimiento autosostenido lo más rápido posible, en lugar de seguir goteando ayuda en pequeñas cantidades durante varios decenios. Si la ayuda, incluso la ayuda bien orientada, es tan pequeña que la infraestructura y el capital humano del país siguen siendo insuficientes, el crecimiento nunca alcanzará una forma autosostenible y la ayuda seguirá siendo una dádiva en lugar de una salida de la trampa de la pobreza.