

## LA AYUDA AL DESARROLLO COMO INCENTIVO DEL BUEN GOBIERNO

**E**l buen gobierno es condición indispensable para el desarrollo. No hay desarrollo posible independiente de la voluntad de los gobernantes por mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos. Esta voluntad se traduce en la creación de instituciones que asientan el gobierno sobre criterios objetivos conocidos por todos y no en el capricho o avaricia del gobernante.

Partiendo de dicha base, la ayuda al desarrollo debería preocuparse, ante todo, de incentivar el buen gobierno. Su diseño y objetivo debería propiciar que los gobernantes de los países en desarrollo la vean como una exigencia de calidad de su gobierno y no como una sustitución de sus propias responsabilidades.

Afirmar esto supone tomar partido en un debate ideológico de fondo sobre las causas y soluciones de la pobreza en el mundo. La primera parte de este artículo se centra en analizar las grandes líneas de este debate que enfrenta a “redistribuidores” y liberales.

A continuación, se analiza la evidencia empírica de Asia como ejemplo de acierto de las posiciones liberales en el debate expuesto anteriormente. Asia es el continente donde se ha producido el mayor proceso de reducción de la pobreza, seguramente, en la Historia. Este proceso desmiente las tesis redistribuidoras y apoya las liberales de buen gobierno.

---

Percival Manglano es Director General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, se aportan ideas sobre cómo avanzar en el diseño de una ayuda al desarrollo que incentive el buen gobierno.

\*\*\*

El debate en torno a cómo acabar con la pobreza en el mundo encubre un choque ideológico de primer orden entre “redistribuidores” y liberales.

Los redistribuidores creen que la pobreza de los pobres en el mundo es directamente atribuible a la riqueza de los ricos. Los ricos son ricos porque los pobres son pobres.

Los recursos en el mundo son limitados. Hay un techo para los ingresos que se puedan generar. Por ello, para que unos tengan más, los otros tienen que tener menos. La riqueza se obtiene desplazando recursos de unos a otros. Se quita a los débiles para dar a los fuertes. Toda riqueza es necesariamente generadora de pobreza. La riqueza se obtiene a través de la explotación.

El “Norte” es rico y el “Sur” es pobre. Norte y Sur son realidades irreconciliables. Reflejan una fractura geográfica y moral en el mundo. El Sur nunca se podrá convertir en Norte de la misma manera que el pobre nunca se podrá convertir en rico. Existe una fatalidad explotadora que fija a los pobres en su pobreza. La realidad no es dinámica, sino que está fijada por las fuerzas de explotación que rigen el sistema económico mundial.

Las empresas multinacionales son agentes ejecutivos de esta explotación capitalista. Empresas que se dedican a extraer abusivamente los recursos (en particular, naturales) propiedad de los países pobres y a transferirlos ilegítimamente a los países ricos. El imperialismo es el último estado del capitalismo. Y la riqueza de un país se mide ante todo por la de sus recursos naturales (en particular en África e Iberoamérica).

También son agentes de esta explotación mundial organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sus políticas someten a

los países pobres. Las exigencias de reembolso de créditos concedidos por las dos primeras instituciones son otro ejemplo del desvío de recursos de los países pobres hacia los ricos. Las deudas son cargas insostenibles para los países en desarrollo. Deben ser condonadas. Estas deudas económicas de los países pobres generan deudas morales en los países ricos que sólo se pueden saldar con la condonación.

Las reglas de juego mundiales están trucadas a favor de los ricos. Los mercados son instrumentos de explotación de los pobres. Los campesinos pobres venden sus productos por una miseria. Mientras, las empresas distribuidoras consiguen fabulosos beneficios. La globalización es el sistema de explotación capitalista más acabado. Hay que poner cotas o “un rostro humano” a la globalización neo-liberal.

La pobreza es ante todo desigualdad. Desigualdad de ingresos que refleja una desigualdad de poder. Desigualdad que asegura la explotación. Acabar con la pobreza en el mundo es una cuestión de justicia. La pobreza es producto de un juego de suma cero en el que los unos siempre ganan y los otros siempre pierden. Se debe conseguir que los perdedores ganen algo en perjuicio de los ganadores. Debe haber una redistribución de recursos.

Dado que el problema fundamental es que la riqueza está mal repartida, la solución es transferir recursos de los ricos a los pobres. Hay que quitar a los ricos para dar a los pobres. En concreto, un 0,7% de su PIB.

La pobreza en el mundo es responsabilidad ante todo de los países ricos. De su voluntad política para transferir recursos depende que se acabe con la pobreza en el mundo. Sus presupuestos de cooperación al desarrollo son canales por los que se distribuirá la riqueza en el mundo de una manera más justa. Se devolverá así a los pobres lo que en justicia es suyo.

La estrategia de comunicación de los redistribuidores es altamente eficaz. Sus mensajes se dirigen ante todo al corazón de los ciudadanos de los países ricos: “nosotros tenemos mucho; ellos no tienen nada; hay que compartir”. Los mensajes se transmiten en tono alegórico y festivo, en manifestaciones y movilizaciones marcadas por la denuncia, la música y la

diversión. La puesta en escena está siempre muy cuidada y razonada, con un alto grado de diseño.

Se realiza un sistemático trabajo de agitación de conciencias. Los sentimientos de solidaridad de la ciudadanía son azuzados de forma que llevan a crear una mala conciencia hacia la riqueza propia (asociada, a menudo, con un deplorable consumismo compulsivo). Se pretende llevar a la gente a avergonzarse de su prosperidad y, así, desprenderse de sus ingresos. La pobreza en el mundo existe por su culpa, por su gran culpa.

El espíritu redistribuidor no se identifica únicamente con el pensamiento de izquierdas, aunque tenga claras influencias marxistas. Los redistribuidores incluyen una amplia gama de opciones políticas que se definen, ante todo, por su oposición a la responsabilidad individual y a las leyes de mercado. Incluye a una parte de la derecha conservadora tradicional.

\*\*\*

La posición liberal se define, por su parte, por la responsabilidad de los países pobres para salir de la pobreza y el uso de la economía de mercado como instrumento básico de generación de riqueza.

Para los liberales, los ricos no son directamente responsables de la pobreza de los pobres. Ricos y pobres se diferencian porque los primeros son capaces de generar riqueza y los segundos no. La capacidad de unos para prosperar es independiente de la incapacidad de los otros para hacerlo.

La riqueza en el mundo no es una, no está dada de antemano. La riqueza no es tanto natural como humana. El potencial de riqueza de un país no viene dado por sus recursos naturales, sino por los humanos. Los recursos humanos son potencialmente ilimitados, mientras que los naturales son fijos.

La riqueza y el desarrollo del mundo han aumentado en términos absolutos en los últimos 200 años. El planeta Tierra –o, mejor dicho, sus habitantes– son más ricos ahora que en 1820. Lo son, sobre todo, porque

ciertas regiones han sido capaces de embarcarse en prodigiosos procesos de generación de riqueza.

¿Por qué unas regiones más que otras? Porque las ricas han desarrollado instituciones que permiten, a través de la participación, la confianza y la seguridad de sus ciudadanos, aumentar los intercambios de todo tipo (de bienes, de servicios, de información, etc) e innovar tecnológicamente. Los intercambios económicos benefician a vendedor y comprador. Este aumento de satisfacción y beneficios resulta en un aumento global de bienestar y riqueza.

La economía de mercado no es un juego de suma cero. Es un juego de suma positiva. Todos los participantes en un intercambio económico libre salen beneficiados (y son precisamente las instituciones las que aseguran la libertad de dicho intercambio, garantizando derechos y transparencia). Los pobres no son los que salen perjudicados del comercio; son los que no comercian.

La integración a nivel internacional es conocida como globalización. La globalización es fundamentalmente buena. Los pobres no son los explotados por la globalización sino sus excluidos. El objetivo liberal es que todo el mundo pueda acceder a la globalización. Pero, hoy por hoy, no todos los países están preparados para insertarse en los mercados globales. Deben desarrollar sus instituciones y el capital humano de sus poblaciones para poder insertarse en los mercados globales y traducir sus posibilidades en beneficios.

Ricos y pobres son denominados, respectivamente, “países desarrollados” y “países en desarrollo.” Nada hay que los diferencie fundamentalmente entre sí. El “en desarrollo” de hoy puede convertirse en el “desarrollado” de mañana. No hay un “Norte” que se oponga dialécticamente al “Sur.” La realidad es fluida, dinámica y posibilista. Nada fija a los pobres en su pobreza. Su esfuerzo individual les permitirá avanzar en su propio desarrollo.

Los liberales se niegan a considerar a los países pobres como irresponsables de su propia pobreza. La creencia en la responsabilidad individual hace que se enfatice la importancia de las políticas de los propios países po-

bres para salir de la pobreza. Por eso, la lucha contra la pobreza está íntimamente ligada al buen gobierno y a la lucha contra la corrupción.

La corrupción es un obstáculo al desarrollo porque pervierte los instrumentos de Gobierno y autoridad de un país. En vez de promover el bien común, las instituciones políticas son usadas para extraer recursos de los pobres y transferirlos hacia los poderosos. La corrupción es la perversión absoluta del sistema de Gobierno.

Incidir en la responsabilidad de los países pobres (o, más bien, en la de sus Gobiernos y elites) no implica penalizar doblemente a las poblaciones pobres por su pobreza y por la renuncia a prestarles ayuda como castigo por la incompetencia y corrupción de sus Gobiernos. Implica diseñar una ayuda que levante las barreras de los países a su propio desarrollo.

Los Gobiernos de los países pobres son los responsables de su desarrollo. La ayuda puede complementar su trabajo, pero no sustituirlo. La solución a la pobreza en el mundo es adquirir la capacidad para generar recursos, no recibirlos por transferencias. La prioridad es generar riqueza, no repartirla.

La ayuda al desarrollo es vista como un instrumento de incitación al desarrollo más que como una mera transferencia de recursos. La ayuda es un medio, no un fin. Debe centrarse en incentivar el buen gobierno y penalizar la corrupción.

Los argumentos liberales suelen tener menos repercusión social que los de los redistribuidores. Van dirigidos más a la mente que al corazón de los ciudadanos. Acumulan frías estadísticas en vez de desgarradoras vivencias. Transmiten abstracciones económicas de difícil comprensión frente a evidencias de sufrimiento humano. Son académicos, aburridos e insensibles. Soslayan sentimientos humanos tan básicos como el de la solidaridad y la urgencia de hacer algo frente al sufrimiento de los demás. Pecan de arrogancia y de paternalismo. Ni ilusionan, ni movilizan.

\*\*\*

La salida de la pobreza de cientos de millones de personas en el mundo en los últimos años es un dato al que los redistribuidores se enfrentan con confusión.

Los redistribuidores transmiten un perpetuo sentimiento de urgencia que debe llevar a los países ricos a aumentar exponencialmente sus transferencias de recursos hacia los pobres. Esta urgencia se basa en la crisis que producen crecientes índices de pobreza en el mundo. Las necesidades son cada vez mayores, por lo que se debe hacer un cada vez mayor esfuerzo por atenderlas.

Sin embargo, la realidad desmiente la afirmación de que cada vez haya más pobres en el mundo. Alguien tan poco sospechoso de defender las ideas liberales como el académico y gurú redistribuidor Jeffrey Sachs lo afirma (de pasada, sin tirar conclusiones) en su libro *El fin de la pobreza*: actualmente una de cada cinco personas en el mundo es pobre (definida como persona con ingresos de menos de un dólar constante al día); hace una generación era una de cada tres; y hace dos generaciones una de cada dos.

Sachs reproduce también en su libro los datos del Banco Mundial que desglosan la evolución del número de pobres en el mundo desde 1981 hasta 2001. El número bajó de 1.500 millones a 1.100 millones (pese al aumento de la población mundial).

La región estrella en la reducción de la pobreza en el mundo ha sido Asia Oriental. Ahí, el número de pobres pasó de 800 millones en 1981 a 270 en 2001. En Asia del Sur (fundamentalmente la India), también bajó de 480 a 420 millones de personas. Se calcula que desde 1990, 300 millones de chinos y 200 millones de indios han salido de la pobreza.

Esta situación contrasta con la de África, la cual ha empeorado de manera muy preocupante. El número de pobres se dobló entre 1981 y 2001, pasando de 150 millones a 300 millones de personas. En general, África subsahariana ha retrocedido en su desarrollo en los últimos 25 años. Iberoamérica ha permanecido generalmente estancada durante este tiempo.

La reacción de los redistribuidores ha sido minimizar lo ocurrido en Asia y enfatizar la tragedia africana. Nadie puede negar la crisis que se está produciendo en estos momentos en África. Pero hay que preguntarse por qué, si el objetivo es acabar con la pobreza en el mundo, no se sacan lecciones de lo ocurrido en la región donde más avances se han dado en este sentido y se aplican donde más falta hacen.

La respuesta es que la realidad no ha reflejado la ideología redistribuidora. El movimiento de salida de la pobreza de cientos de millones de personas en Asia se ha producido en contra de lo defendido por los redistribuidores.

Asia ha recibido mucha menos ayuda per cápita que África en los últimos 50 años (Asia cuadruplica la población africana, pero no así la ayuda recibida). No ha habido una redistribución de la riqueza del mundo en favor de Asia. Ha habido un proceso de generación de riqueza que ha aumentado el bienestar global de los asiáticos y del mundo en general. A partir de los años 60, un gran número de países asiáticos (empezando por los tigres asiáticos –Corea del Sur, Singapur, Taiwán y Hong Kong– seguidos de Indonesia, Tailandia, Malasia, China y la India) entraron en la senda del desarrollo. Un desarrollo endógeno, propiciado por reformas y políticas internas.

Se puede destacar tres características del desarrollo asiático, si bien habría que subrayar que no existe un único modelo de desarrollo económico y que existen matices importantes entre países asiáticos:

- 1) Inversión en educación. Los países asiáticos se centraron en mejorar sus sistemas de educación básica y secundaria. Corea del Sur llegó a dedicar un 30% de su presupuesto a la educación (comparado con el 6% que invierte hoy por hoy España). Es importante destacar que este énfasis en la educación fue inclusivo de las mujeres. La educación fue el instrumento más importante de integración social de las mujeres y de defensa de sus derechos.
- 2) Tasas de ahorro muy altas. Esto presupone confianza en el sistema bancario, lo que a su vez implica seguridad jurídica y reglas financieras

transparentes (el mejor ejemplo es la crisis financiera asiática de 1997-1998 que no se transformó en una crisis bancaria: nadie perdió sus ahorros, contrariamente a lo ocurrido en Ecuador en 1999 o en Argentina en 2001). La inversión presupone confianza en el futuro; la desconfianza alienta el consumo frente al ahorro.

- 3) Inserción en los mercados globales. Las economías asiáticas se abrieron a las inversiones extranjeras (ofreciéndoles seguridad jurídica), lo que permitió generación de empleo, de recursos y transferencias tecnológicas. Pasaron de exportar camisetas, gas y petróleo a exportar transistores, microchips, automóviles o barcos. Se abandonó conscientemente la idea de que la riqueza de un país viene dada por sus recursos naturales y se primó las manufacturas.

Estas tres características presuponen políticas acertadas de los Gobiernos responsables. El punto de partida de Asia fue similar al de África: Corea del Sur tenía un PIB per cápita igual al de Ghana en 1960. Pero, la evolución ha sido muy distinta. Es difícil defender que la diferencia no haya sido fundamentalmente el trabajo de los Gobiernos y de las poblaciones asiáticas cuando la herencia colonial o el sistema global eran paralelos en las dos regiones.

Una diferencia fundamental que, sin embargo, sí que habría que señalar es el impacto de la pandemia del SIDA que tan terriblemente está afectando a la salud de los africanos. Al mismo tiempo, habría que resaltar que Tailandia fue uno de los primeros países afectados por la pandemia y sin embargo ha sabido contener su expansión. El hecho de que para los años 90 ya hubiese alcanzado índices de desarrollo relativamente altos ayudó en este empeño.

Al mismo tiempo, no se puede obviar el hecho de que China sigue siendo una dictadura comunista, lo cual casa mal con los preceptos del buen gobierno (al igual que Vietnam). El caso chino demuestra una vez más la efectividad de la economía de mercado ya que ha sido cuando el régimen comunista ha introducido reformas que han abierto y modernizado su economía, cuando se ha producido el despegue. Al mismo tiempo,

China se enfrenta a medio plazo a una transición política que pondrá en peligro sus avances económicos. El progreso indio parece mucho más sostenible al estar enmarcado por un régimen democrático.

\*\*\*

¿Se pueden trasladar estas lecciones en la lucha contra la pobreza asiática a África y a otras regiones del mundo? Sólo si se abandona la creencia redistribuidora. Si se irresponsabiliza a los países en desarrollo de su propio futuro, prometiéndoles ingresos en forma de subsidios de los países ricos, se está desincentivando el buen gobierno que pueda traer mayor prosperidad a sus ciudadanos.

Esto no quiere decir que la ayuda al desarrollo no sea necesaria. La ayuda cumple una función muy importante, ayudando a sobrevivir a muchas personas con necesidades básicas que no se verían satisfechas en su ausencia. El bienestar global mundial bajaría sensiblemente si la ayuda al desarrollo desapareciese. Existen muchos países en el mundo simplemente incapaces de atender las necesidades básicas de sus ciudadanos. Ayudar a los necesitados es un bien en sí mismo que debe ser apoyado. El reto es que la ayuda lo sea para el desarrollo, superando la pura asistencia y la caridad.

Para ello, la ayuda se debe convertir en un incentivo para el buen gobierno. A través de estrategias de fortalecimiento institucional, la ayuda debe servir como un aliciente para que los gobiernos de los países en desarrollo (a todos los niveles: nacional, regional y municipal) mejoren sus políticas de forma que se defiendan verdaderamente un interés general y se emprendan políticas económicas con resultados acreditados en la lucha contra la pobreza.

La democracia es el mejor sistema político porque permite crear una convergencia de intereses entre gobernantes y gobernados. El interés del gobernante es seguir en el poder. El del gobernado es mejorar su nivel de vida. La democracia permite que los gobernantes sigan en el poder sólo si una mayoría de gobernados considera que están contribuyendo a mejorar su vida.

En demasiados países en desarrollo, este pacto por el buen gobierno no se cumple. El Gobierno a menudo no necesita de la aquiescencia de sus gobernados para seguir en el poder. Se mantiene gracias a la represión, a pactos de reparto de poder y/o porque sus ingresos están asegurados por vías alternativas al pago de impuestos por parte de sus ciudadanos.

En esta tercera situación se encuentran Estados que se financian gracias a los ingresos generados por sus recursos naturales (la estrategia de Evo Morales aprendida de Hugo Chávez de aumentar los recursos del Estado a través de impuestos a petroleras extranjeras se debe entender como una vía para desvincular los ingresos de su Gobierno de los impuestos de sus ciudadanos). O, incluso, de la ayuda al desarrollo (más de un cuarto del presupuesto de Guatemala viene de la ayuda al desarrollo, mientras que la tasa impositiva en el país es de un 12% del PIB, menos de un tercio que en España).

La ayuda al desarrollo debe incentivar la confluencia de intereses entre gobernantes y gobernados. Esto se podría hacer, por ejemplo, dando voz a los ciudadanos sobre cómo invertir los fondos de ayuda. Los beneficiarios de la ayuda deben tener derecho a opinar sobre los beneficios que quieren obtener de los fondos de ayuda.

Y deben poder opinar, incluso con su voto, sobre la efectividad de la ayuda externa invertida. La ayuda debe ser un instrumento que aliente la transparencia de la gestión de los Gobiernos, su rendición de cuentas y la implicación de los gobernados en la evaluación del trabajo de sus gobernantes.

Los fondos de ayuda al desarrollo están aumentando en todo el mundo. España los ha doblado desde 2004. Este aumento de cuantía debe venir acompañado por una exigencia de resultados en la que también participen los beneficiarios de dicha ayuda. Será la mejor forma de asegurar el buen gobierno de sus países y, por ende, su desarrollo.