



Universidad Católica
Sedes Sapientiae



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA



LA EFICACIA DE LA AYUDA INTERNACIONAL PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

GABRIELLA BERLOFFA / GIUSEPPE FOLLONI / ILARIA SCHNYDER

SERIE DE INVESTIGACIONES

3

LA EFICACIA DE LA AYUDA INTERNACIONAL
PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

SERIE DE INVESTIGACIONES **3**

**LA EFICACIA DE LA AYUDA INTERNACIONAL
PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

GABRIELLA BERLOFFA

GIUSEPPE FOLLONI

ILARIA SCHNYDER

LA EFICACIA DE LA AYUDA INTERNACIONAL PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

© 2011, GABRIELLA BERLOFFA - GIUSEPPE FOLLONI - ILARIA SCHNYDER

ISBN: 978-612-4030-15-4

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-06548

© 2011, Universidad Católica Sedes Sapientiae

Imagen de carátula: Manto Paracas, Cultura Paracas - Ica, Perú.

Corrección del texto:

Aurora Jimeno Sancho

Modesta González Sáenz

Diseño de carátula:

Omar Portilla Lozano

Modesta González Sáenz

Diseño y diagramación de interiores:

Omar Portilla Lozano

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Teléfonos: (51-1) 533-5744 / 533-6234 / 533-0008 anexo 241

Dirección URL: <www.ucss.edu.pe>

Impreso en: Talleres gráficos de Llamkay S.A.C

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Primera edición, marzo 2011

Tiraje: 1000 ejemplares

Esta Serie de Investigaciones se presenta en el marco del Proyecto “Creación de una Escuela Superior de Gestión Municipal en el Perú”, financiada por la Generalitat Valenciana de España, ejecutado por el Centro de Investigación y Desarrollo Innovador para la Regionalización - CIDIR de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, ONG CESAL y Cooperación Internacional.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin permiso escrito de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

GABRIELLA BERLOFFA

Gabriella Berloffa es PhD en Economía por la Universidad de York, Reino Unido y Doctora en Economía por la Universidad de Trento, Italia. Actualmente es profesora asociada en el Departamento de Economía de la Universidad de Trento.

Áreas de investigación: Análisis sobre el consumo de las familias, Oferta Laboral, Pobreza y Desigualdad, Microeconometría.

Cuenta con amplia experiencia docente a nivel de pregrado y postgrado. Ha realizado diversas presentaciones y conferencias en los últimos años, así como diversos proyectos de investigación nacional e internacional. Dentro de sus menciones de honor se encuentra el Premio “Sir Austin Robinson” a la mejor investigación presentada por un economista junior en el encuentro anual de la Real Sociedad Económica. Es miembro del Comité Evaluador de los proyectos de investigación de la Universidad de Trento.

GIUSEPPE FOLLONI

Giuseppe Folloni es doctor en Economía por la Universidad de Parma, Italia. Se desempeña como profesor principal de Economía Aplicada e investigador de la Universidad de Trento, Italia. Es miembro del Comité Científico y Director Científico del Departamento de Desarrollo y Cooperación Internacional de la Fundación para la Subsidiariedad en Milán, Italia, así como del IDEC (Centro Económico Internacional y de Desarrollo) de la Universidad de Trento.

Consultor sobre problemas de desarrollo para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y conferencista en temas de desarrollo a nivel internacional.

Áreas de investigación: Educación, Mercado Laboral e Informalidad en Países en Desarrollo; Economía Urbana y Regional, Desarrollo Local.

Actualmente participa en el Proyecto de “OPENLOC – Políticas Públicas y Desarrollo Local. Políticas de innovación y sus efectos en las dinámicas globales” de la Provincia Autónoma de Trento.

ILARIA SCHNYDER VON WARTENSEE

Ilaria Schnyder es licenciada en Relaciones Internacionales por el Institute of International Studies de Ginebra, Master en Asuntos Internacionales por el Instituto para los Estudios de Política Internacional (ISPI) de Milán y PhD en Derecho Internacional de la Economía por la Universidad Bocconi de Milán.

Se desempeña como investigadora senior de la Fundación para la Subsidiariedad del Departamento de Cooperación y Desarrollo en Milán, consultora junior de la Oficina de Proyectos Internacionales, IRER (Instituto de Investigación de la Región Lombardia, Milán). Actualmente colabora en la investigación “Institutional Capacity Building and FDI in Peru”, ONUDI e ISLA de la Universidad Bocconi. Es docente de cursos de capacitación: ISPI, Milán; Euronaid-AVSI, Milán.



INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo ha sido normal pensar que el crecimiento económico es el modo con el que se manifiesta el desarrollo de una sociedad: la existencia de un crecimiento robusto y sensible en una economía significaba que en aquella sociedad se daban cambios culturales y de comportamiento que permitían la permanencia de dicho crecimiento. Sin embargo, a menudo se ha considerado que la “cercanía” entre los dos términos implicaba algo más. Invertiendo el nexo de causalidad, se ha considerado por mucho tiempo que era suficiente iniciar procesos de crecimiento cuantitativo para hacer que las dimensiones subyacentes de desarrollo inicien y se enlacen a su vez. Por ello, durante muchos años, tanto el mundo académico como los gobiernos han centrado su atención en las diferentes “recetas” capaces de iniciar el crecimiento. El objetivo era encontrar las modalidades para garantizar un crecimiento económico robusto y, en consecuencia, un cambio más general de las condiciones de vida y por lo tanto, del bienestar.

Analizando los datos sobre el crecimiento de largo plazo (1870-2000), reportados por Maddison (2001), se nota que ciertos países han crecido durante todo el siglo pasado volviéndose cada vez más ricos (grupo OECD), otros han comenzado a crecer a tasas sostenidas, sobre todo en las tres últimas décadas (el grupo que Maddison llama “*Resurgent Asia*”); otros aún han quedado en los bajos niveles iniciales o incluso, sus condiciones se han deteriorado (especialmente África). ¿Por qué algunos grupos de países han conocido fenómenos de crecimiento prolongado y están mostrando formas de convergencia hacia niveles de PBI per cápita de los países desarrollados y otros no? ¿A qué se deben estas diferencias?

La evidencia de las diferentes vías de crecimiento en las distintas regiones ha encendido un fuerte debate sobre los determinantes del crecimiento y sobre la eficacia de las ayudas concedidas a los países menos desarrollados. La falta de crecimiento en

algunos países se atribuía a una incapacidad de inversión debido a los bajos ahorros (teoría del “*gap financing*”). Por mucho tiempo la acción de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) ha estado influenciada por la idea de que el problema fundamental del desarrollo económico es la *brecha en el financiamiento*, es decir la falta de recursos para las inversiones. “*Pocas ideas económicas son tan intuitivas como la noción que el incremento en inversiones es la mejor manera para aumentar la producción futura, ya sea para un individuo o para una nación*”, King y Levine (1994:1). Por ello, era necesario acortar este “*gap financing*” mediante ayudas internacionales.

Sin embargo, el enfoque de la brecha de *financiamiento*, tan atractivo por su simplicidad intuitiva, ha demostrado en el tiempo su insuficiencia en términos tanto teóricos como empíricos. Desde el punto de vista teórico, se manifestó la importancia de otros factores como el capital humano y se ha puesto cada vez más atención a la calidad del contexto macroeconómico y socio-institucional de los países como condición necesaria para que se inicien procesos de crecimiento consistentes y por lo tanto para la eficacia de la ayuda. Desde el punto de vista empírico, muchos estudios han tratado de verificar directamente la relación entre las dos variables, ayuda y crecimiento, otros han centrado su atención en la relación entre ayuda e inversiones (estas últimas, consideradas como la causa de los procesos de crecimiento). Los resultados de esta amplia literatura son controvertidos y dan señales por lo menos ambiguas. En un reciente aporte, Rajan y Subramanian (2005) expresan de esta manera la esencia del debate sobre la eficacia de la ayuda para el crecimiento: “*Uno de los enigmas más importantes e interesantes en economía es: ¿por qué es tan difícil encontrar un efecto robusto de la ayuda para el crecimiento a largo plazo de los países pobres, incluso en los que tienen buenas políticas?*”¹

En este trabajo nos centraremos en dos instrumentos de política (políticas de formación del capital físico y humano, y la ayuda vinculada a estos), porque consideramos que son los principales. En efecto, ellos intervienen en los factores productivos básicos y lo hacen basándose en un modelo claro de interpretación teórica. Las otras políticas pueden considerarse complementarias a las anteriores o como evidencia de la necesidad de un buen contexto macroeconómico (por ejemplo: la contención de la deuda externa), o a nivel de las condiciones sociales necesarias para que se inicien procesos de crecimiento consistentes (por ejemplo: el problema del crecimiento de la población, buenas instituciones y un clima de confianza).

En el trabajo no abordaremos al detalle el impacto de las políticas de liberalización en la capacidad de crecimiento de los países y en la pobreza. La mayor

¹ Traducción libre de Rajan e Subramanian (2005), p.1: “*one of the most important and intriguing puzzles in economics [is] why is it so hard to find a robust effect of aid on the long-term growth of poor countries, even those with good policies?*”



parte de los estudios empíricos muestra que muchas medidas de apertura al comercio están positivamente asociadas con el crecimiento (Ales y Glaeser, 1999; Alesina, Spolaore y Wacziarg, 2000; Winters, 2004; Spolaore y Wacziarg, 2005). No hay casos de países que hayan logrado éxitos significativos en términos de crecimiento permaneciendo sustancialmente cerrados a las relaciones económicas internacionales (Lindert y Williamson, 2003). Sin embargo, hay algunos puntos críticos en la relación entre políticas de apertura comercial y crecimiento que deben ser considerados cuidadosamente. Algunas evidencias muestran que la liberalización del comercio trae efectos colaterales no deseables (Rodríguez y Rodrik, 2001; Galor y Mountford, 2006): el comercio internacional puede “bloquear” a un país en especializaciones que dan pocas ventajas dinámicas, no valorizar el capital humano existente, ni incentivar la formación).

Asimismo se analizan las nuevas políticas propuestas para resolver el problema del desarrollo y lograr eficacia en la ayuda, las mismas que se enfocan en las condiciones que permiten a las personas darse cuenta de la posibilidad de cambio en su condición de vida y su capacidad de actuar en este contexto. El trabajo busca presentar, utilizando el método de análisis de caso, dos experiencias exitosas de desarrollo local en Brasil, el Proyecto de Asistencia Técnica y Social de Salvador de Bahía y la Asociación de Trabajadores sin Tierra de Sao Paulo. El objetivo del análisis es identificar las características que han permitido el éxito de estos proyectos y subrayar los factores relacionados con la persona como la confianza, participación, responsabilidad y sentido de comunidad que algunos autores consideran decisivos para la eficacia de las políticas de ayuda o programas de desarrollo.

1. LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN EN CAPITAL FÍSICO

John Holsen, un economista del Banco Mundial, desarrolló en 1971 un programa para computadora cuyo objetivo era estimar las necesidades de inversión de un país y proporcionar información sobre el nivel necesario de ayuda. Se llamaba *Minimum Standard Model* (MSM). El modelo estimaba las necesidades de inversión basándose en un enfoque de la interdependencia sectorial desarrollado por Chenery y Strout (1966). Algunos años después, el modelo fue actualizado y se convirtió en el *Revised Minimum Standard Model* (RMSM). El modelo siguió siendo utilizado para estimar las necesidades de inversión y para hacer previsiones sobre el crecimiento en los diversos países, incluso después de la difusión de la idea que la simple acumulación de capital fijo no era

una condición suficiente para el desarrollo y también cuando se hizo evidente que ello no proporcionaba estimaciones correctas (Meier, 1995; Todaro, 2000)².

1.1 LA RELACIÓN ENTRE AYUDA E INVERSIÓN

La revisión de la relación empírica entre ayuda e inversiones ha dominado la primera fase de los estudios sobre la eficacia de la ayuda (Griffin y Enos, 1970, Papanek, 1972).³ La ayuda apoya al crecimiento (mediante las inversiones) si no desplaza totalmente al ahorro nacional (en efecto, los gobiernos que reciben ayuda pueden desplazar los posibles ahorros hacia otros tipos de gastos corrientes y no a inversiones. En este caso, el efecto de la ayuda sobre la inversión y sobre el crecimiento se perdería).

De hecho, diversos estudios sostienen que, en muchos casos dicha situación existe, es importante, por no decir total; por lo cual la ayuda no tiene efecto. El modelo teórico sobre el cual se basaba la idea de la eficacia de la ayuda se muestra no consistente en la práctica.⁴

1.2 LA RELACIÓN ENTRE AYUDA Y CRECIMIENTO

Un segundo enfoque ha tratado de medir la relación entre la tasa de crecimiento y la ayuda, dejando implícito el paso a través de la inversión. Doucouliagos y Paldam (2008) en un meta-análisis de los resultados de regresiones entre crecimiento y ayuda encuentran que entre las 68 mejores regresiones propuestas en la literatura, sólo el 46% identifica un resultado significativo y positivo en la relación ayuda/crecimiento. Si se considera el conjunto más amplio de regresiones que reporta la literatura (543 casos), la cuota de resultados en los cuales la elasticidad ayuda/crecimiento es positiva y significativa se reduce al 38%. Además, ellos notan que la varianza entre los diversos coeficientes en los estudios empíricos realizados es mucho mayor que la esperada en el caso de la distribución aleatoria de los resultados en torno a un promedio único; los dos autores concluyen que ello podría sugerir la presencia de “subgrupos” de regresiones con diferentes promedios. Esto parece hacer razonable la hipótesis de condicionalidad: es decir, que la ayuda sea favorable para el crecimiento en un contexto que tiene determinadas características.

2 Hay reportes del Banco Mundial que se basan en este enfoque para estimar las políticas oportunas después de las crisis macroeconómicas y monetarias en América Latina, en Asia o en el periodo de transición del comunismo al capitalismo en los países del antiguo bloque soviético (World Bank, 1995; World Bank, 1997).

3 Véase también Hansen y Tarp, 2000 y Roodman, 2007.

4 Véase Boone, 1996, Easterly 1999; Harm y Lutz, 2004; Doucouliagos y Paldam, 2006.



Radelet, Clemens y Bhavnani (2004) analizando la amplia literatura sobre la relación entre ayuda y crecimiento, clasifican los resultados contradictorios de la siguiente manera:

- i) La ayuda no tiene efectos sobre el crecimiento o puede incluso oponérsele (Bauer, 1972; Griffin y Enos, 1970; Mosley, 1980; Mosley *et al.*, 1987, Dowling e Hiemenz, 1983; Boone, 1994). Las razones aducidas para explicar estos resultados se refieren a los efectos colaterales de la ayuda en el país beneficiario, de los cuales se hablará en el apartado 3. Algunos de estos estudios, especialmente los más antiguos, son considerados deficientes desde el punto de vista metodológico. Por ejemplo, la presencia de los fenómenos endogeneidad, a menudo no se consideran.
- ii) La ayuda tiene una relación positiva con el crecimiento pero muestra rendimientos decrecientes al aumentar la ayuda en sí (Hansen y Tarp, 2001; Dalgaard, Hansen y Tarp, 2004). Se trata de un enfoque que tiene como referencia teórica subyacente un modelo en el cual, el factor capital tiene rendimientos decrecientes.
- iii) La ayuda muestra una relación condicional con el crecimiento y lo favorece sólo bajo determinadas circunstancias, vinculadas especialmente a características internas del país que recibe la ayuda (Isham, Kaufmann y Pritchett, 1995; Burnside y Dollar, 1997), como la calidad de las políticas (Burnside y Dollar, 1997), de las instituciones (Burnside y Dollar, 2004), la presencia de formas democráticas de gobierno (Islam, 2003).

2. LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

La segunda gran política, propuesta en la posguerra para favorecer el crecimiento de los países no desarrollados, además de la acumulación de capital físico, ha sido la de desarrollar el capital humano mediante programas masivos de educación.

La importancia del capital humano parte del hecho que gran parte del crecimiento en las economías desarrolladas no puede ser explicado por el aumento cuantitativo de los factores empleados y que la variación entre los ingresos por trabajo constituye la causa más importante de las diferencias entre los ingresos personales. *“Las personas con más educación tienen salarios más altos. Este es probablemente el segundo hecho (después de la ley de Engel) mejor establecido en economía”*, Pritchett (2001:368). Es casi inevitable señalar la consecuencia de la educación; si

esta coincide con un aumento del stock de capital humano, tendrá efectos positivos sobre el crecimiento.

La creencia de que la educación, elemento fundamental del capital humano, aumenta la productividad del trabajo y favorece al crecimiento, ha hecho de la educación una de las más importantes políticas públicas para el crecimiento económico (Easterly, 2001a). La Conferencia Mundial sobre la Educación de 1990, estableció que era necesario garantizar la educación primaria en todos los países del mundo para el año 2000. El *World Development Report 2007* del Banco Mundial está dedicado a la importancia del capital humano para el futuro de las nuevas generaciones. Entre 1960 y los primeros años del nuevo milenio ha habido una explosión de la escolarización, gracias al impulso dado a dicha política por el Banco Mundial y por otros organismos internacionales.

Sin embargo, el impacto de la escolarización no ha tenido aquel fuerte impacto en términos de crecimiento que se esperaba. Esta diferencia entre expectativas y realidad ha conducido a una importante cantidad de estudios empíricos en el tema educación/crecimiento y a la identificación de problemas aún sin resolver en la medición correcta de dicha relación.

2.1 LOS BENEFICIOS DE LA EDUCACIÓN: EL ENFOQUE MICRO

El análisis del capital humano parte del supuesto que los individuos deciden su nivel de educación, formación profesional y otras formas de adquisición del conocimiento, basándose en un balance entre beneficios y costos (Becker, 1993). Los primeros incluyen tanto incrementos en la remuneración vinculados a un mayor nivel educativo y de conocimientos, como beneficios no monetarios (por ejemplo culturales y de relaciones). Los costos son los costos monetarios directos vinculados a la asistencia escolar y los costos de oportunidad de ingresos perdidos durante los años pasados en educación y otras formas de adquisición de conocimientos.

El concepto de capital humano es más amplio y comprende, además de la educación “incorporada” en el individuo, experiencias y actitudes adquiridas o innatas que pueden tener efectos en la productividad del trabajo del individuo, y por lo tanto, contribuir a las remuneraciones que recibe. En ese sentido, el concepto de capital humano es versátil y potente; sin embargo ello implica que su medida no es inmediata ni fácil. La educación escolar es considerada una dimensión decisiva del capital humano, por la facilidad de su cuantificación (años de escolaridad de un individuo y el rendimiento escolar se puede observar) y una inmensa literatura (véase para algunos comentarios Psacharopoulos, 1985; Psacharopoulos y Patrinos, 2002), muestra que los beneficios en



educación son positivos. Sin embargo, no está claro si los años de escuela (y el aprendizaje en el transcurso de la vida laboral) representan adecuadamente al capital humano (Cohen y Soto, 2007)⁵. En efecto, si el capital humano comprende diversas dimensiones y características individuales, familiares, las relaciones, los efectos-país; reducir su medición a la simple cantidad de educación formal es demasiado restrictivo. Por ejemplo, el incremento de remuneración (y de productividad) generado por la educación depende del contexto en el cual el trabajador se está desempeñando.

2.2 CAPITAL HUMANO Y CRECIMIENTO: EL ENFOQUE MACRO

Desde el punto de vista teórico, hay por lo menos tres mecanismos mediante los cuales la educación (considerada como una dimensión relevante del capital humano) incide en el crecimiento. La educación, aumentando las habilidades individuales permite un aumento de productividad y por lo tanto favorece la transición a equilibrios más altos de ingreso per cápita (Mankiw, Romer y Weil, 1992); la educación aumenta la capacidad de innovación de una economía (Lucas, 1988; Romer, 1989; Aghion y Howitt, 1998); la educación facilita la difusión y la transmisión de conocimientos necesarios para comprender los nuevos procesos y las nuevas tecnologías (Nelson y Phelps, 1966; Benhabib y Spiegel, 2005). Además, a la acumulación de capital humano se le asocian externalidades no pecuniarias. La educación – especialmente la femenina – está negativamente correlacionada con la tasa de natalidad (Behrman, 1990) y con la mortalidad infantil (Barro, 1991; Barro e Lee, 1994; Glewwe, 2000). El Banco Mundial reporta que en África un incremento del 10% en la tasa de alfabetización femenina induce a una reducción del 10% en la tasa de mortalidad infantil. En cambio, la variación en el nivel de alfabetización masculina no tiene efectos en dicho sentido. Otros efectos positivos de la educación son la reducción de la criminalidad, una participación política y social más consciente e informada, un mayor cuidado del medio ambiente, una mejor salud y una cohesión social más amplia⁶.

Sin embargo, los resultados de los estudios agregados sobre la relación entre nivel educativo y crecimiento son contradictorios. Muchos estudios realizados en los años ochenta e inicios de los años noventa, resaltaron con entusiasmo la importancia del capital humano en la explicación del “residuo” en el crecimiento económico de los países

⁵ El problema ya había sido planteado por Becker en su conferencia del Premio Nobel de 1992 (Becker 1992).

⁶ Véase OECD (1998) para obtener una breve descripción del tema.

occidentales en un contexto teórico neo-clásico⁷. Un segundo grupo de estudios puede parecer más crítico. Lau, Jamison y Louat (1991), en un modelo basado en una función de producción Cobb-Douglas aplicado a 58 países, encuentran que la educación tiene efectos negativos en el crecimiento en África, en Medio Oriente, insignificantes en Asia meridional y América Latina y positivos sólo en Asia oriental. El *Reporte de Desarrollo Mundial* de 1995 subraya la poca importancia de la educación en la explicación del crecimiento agregado (Banco Mundial, 1995). Los países en desarrollo han hecho políticas de largo alcance de escolarización; sin embargo no han obtenido resultados alentadores en términos de crecimiento.

2.3 LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La vaguedad de los resultados de los análisis macro sobre los efectos de la educación ha llevado a la búsqueda de los factores que pueden favorecer o bloquear los efectos de la educación en la evolución del producto agregado. Pritchett (2001), por ejemplo, considera que las causas de la diferencia paradójica entre los resultados de los análisis micro y macro están vinculadas a condiciones específicas de los países en vías de desarrollo: el sistema escolar y su calidad, y el mercado de trabajo.

En lo que respecta al sistema escolar, es responsable de la calidad de la educación, que puede ser tan baja como para no incrementar las habilidades y la productividad del individuo. Hanushek y Wössmann (2007) afirman que *“la calidad de la educación, en especial, al evaluar las políticas de los países en vías de desarrollo, es el punto clave”*. En un análisis comparativo entre países, Hanushek y Kimko (2000) muestran que la adición de índices cualitativos a los cuantitativos hace pasar la varianza explicada en los PBI per cápita de los diversos países del 33% al 73%. Este resultado es típico en muchos otros estudios, en los cuales se muestra que el aspecto de la calidad es dominante (Bosworth y Collins, 2003; Ciccone y Papaioannou, 2005). Mientras las políticas de educación han llevado a un incremento de la misma, su calidad – en muchos países en desarrollo – no sólo no ha mejorado, sino que en muchos casos, incluso ha disminuido.

En lo que respecta al mercado de trabajo, el incremento de la oferta de fuerza de trabajo educada en presencia de estancamiento de la demanda puede causar una reducción de los ingresos; en consecuencia el aumento del PBI será menor de lo que se podía

7 Los primeros estudios utilizaban predominantemente índices de alfabetización adulta (Azariadis y Drazen, 1990; Romer, 1990) o tasas de matrículas escolares (Barro, 1991; Mankiw, Romer, y Weil, 1992; Levine y Renelt, 1992) como *proxy* del capital humano. Otros intentos se han basado en la estimación del promedio de años de escuela en la población métodos de inventario perpetuo o similares (Lau, Jamison, y Louat, 1991; Nehru, Swanson, y Dubey, 1995; compárese para una revisión con Wössmann, 2003). Barro y Lee (1993, 2001) han extendido el trabajo al proponer una base de datos que se puede comparar a nivel internacional con el promedio de años de escuela.



prever basándose en los rendimientos esperados. La demanda de trabajo calificado depende de las características del sistema productivo. En este caso pueden existir rendimientos positivos a nivel de ingresos individuales pero un impacto nulo a nivel macroeconómico, porque dichas diferencias representan sólo una redistribución de ingreso entre los individuos. Por ejemplo, en muchos países en vías de desarrollo, el sector público absorbe la creciente oferta de fuerza de trabajo educada, respondiendo a presiones políticas (Gelb, Knight y Sabot, 1991). En Egipto, en 1998 el sector público empleaba al 70% de todos los titulados y el 63% de los trabajadores con niveles medios de educación.

3. LAS CAUSAS DE LA INEFICACIA DE LA AYUDA

Las políticas de ayuda que deberían haber generado crecimiento han fracasado por no haber sabido generar incentivos oportunos para el comportamiento de los agentes; e incluso, a menudo han generado incentivos distorsionados. A continuación, se analizan sintéticamente las principales causas que han dado lugar a esto.

3.1 COMPLEMENTARIEDAD Y EXTERNALIDADES

Si el cambio tecnológico es el determinante principal del nivel de ingreso, ¿por qué los países pobres no han adoptado tecnologías de avanzada? El atraso tecnológico puede ser una ventaja porque permite saltar directamente a la frontera tecnológica, gracias al proceso de imitación y a los flujos de inversión extranjera directa, vehículo privilegiado para la difusión de conocimientos tecnológicos (Borensztein, de Gregorio y Lee, 1998; Blomström, Lipsey y Zejan, 1994). Sin embargo, esa ventaja potencial puede convertirse en una desventaja, si la capacidad de usar las nuevas tecnologías depende de una cierta homogeneidad en los niveles tecnológicos de los diferentes sectores y en el *know how* necesario para su uso eficiente (en otras palabras, si existen formas de complementariedad e indivisibilidad). Los individuos acumulan competencias (*skills*) donde hay tecnologías de avanzada, los empresarios invierten en nuevas tecnologías cuando hay trabajadores calificados. La complementariedad entre tecnología y trabajo calificado genera también una complementariedad entre los trabajadores: la productividad de cada trabajador no depende sólo de su propia calificación y competencia sino también de los demás (*matching*)⁸.

8 Externalidades similares a las vinculadas a las inversiones en educación se producen también para las inversiones en actividades de investigación y desarrollo de las empresas: si los rendimientos de las inversiones en I+D para cada empresa depende del número de empresas que invierten en I+D, es decir del “*pool*” total de ideas existentes y públicamente disponibles, ninguna empresa tendrá incentivo para invertir cuando el número de empresas innovadoras sea bajo. De este modo se puede generar una situación de equilibrio a bajo nivel.

Dado que la difusión de los conocimientos y la captura de los rendimientos sociales de los mismos están vinculadas a la interacción entre los diversos actores (complementariedad), pueden ocurrir *fallas de coordinación*. Si estas se difunden pueden generar equilibrios de bajo nivel (*trampas de pobreza*; véase Hoff, 2000)⁹. La existencia de externalidades y de *fallas de coordinación* pueden explicar por qué las inversiones en capital físico y humano tienden a fluir hacia los países más ricos en conocimientos que ofrecen rendimientos más altos (Acemoglu, 1997). Mankiw (1995) observa, por ejemplo, que la ausencia de flujos de capital hacia países en los cuales hay ausencia de mano de obra calificada puede estar vinculada al hecho de que los rendimientos de capital fijo son bajos. Sin embargo, se observa que en los países en vías de desarrollo una mayor educación está asociada a menudo al desempleo, por falta de demanda de fuerza de trabajo *calificada* (Krueger y Lindhal 2001, Al-Samarrai y Bennell 2007). No obstante, hay casos en los que la coordinación entre las diferentes dimensiones ha tenido éxito. El desarrollo del capital humano en el Este de Asia, por ejemplo, ha permitido a estas economías adquirir y aprovechar los conocimientos tecnológicos, las nuevas ideas, los nuevos procesos productivos y de ese modo ha permitido alcanzar una alta productividad (Banco Mundial, 1991). Benhabib y Spiegel (1994) encuentran evidencias de externalidades positivas de la acumulación de capital humano para facilitar la adopción de nuevas tecnologías.

Otra fuente de *trampas de pobreza* corresponde a las externalidades asociadas al comportamiento de los agentes y de las instituciones. Un famoso trabajo de Murphy, Schleifer y Vishny (1993) señala que las condiciones institucionales que hacen posible la actividad de *búsqueda de rentas*, por ejemplo, la posibilidad de imponer impuestos (formales e informales) a la actividad agrícola dirigida al mercado y a la exportación, puede llevar a los productores en las zonas rurales a optar por mantener cultivos vinculados a su subsistencia, en sí, menos rentables. Por último, para un país puede ser racional “aceptar” quedar en el retraso (*subdesarrollo racional*: Desmet y Ortín, 2007) si los frutos del progreso tecnológico se adquieren sobre todo de las economías avanzadas, un país atrasado puede decidir optar por la condición de atraso a cambio de subsidios y transferencias por parte de las economías más desarrolladas (formas de dualismo).

9 Los problemas de coordinación generados por la presencia de imperfecciones de mercado, en la tradición de Coase podrían resolverse mediante formas de contratación que especifican los derechos de propiedad sobre diversos efectos, mediante formas de adquisición y fusión entre empresas cuyos procesos muestran interdependencia, etc. Sin embargo, cuando estas interdependencias y externalidades están difundidas, un enfoque similar no resuelve los problemas.



3.2 GOBIERNOS, POLÍTICAS Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Políticas gubernamentales no apropiadas pueden impedir el crecimiento. Mantener altas tasas de inflación, una diferencia significativa entre los tipos de cambio oficiales y los del mercado negro (*mercado negro de divisas*), tasas de interés reales negativas, altos déficits en los balances públicos, formas de restricción al libre comercio, excesiva burocracia y servicios públicos inadecuados, son algunos ejemplos.

El crecimiento está obstaculizado si los gobiernos son incapaces de proveer servicios públicos de calidad: energía, electricidad, líneas telefónicas, pistas, hospitales, agua, desagüe, irrigación, servicios postales, servicios de salud y vertederos de residuos. En Uganda, según datos del periodo 1995-1997, el suministro de agua tenía 33 días de interrupción al año, el 77% de las empresas tenía vertederos privados para los residuos y sólo el 31% de la correspondencia de negocios era enviada por la oficina postal (Reinikka y Svensson, 1999).

La corrupción está presente en todos los países a distintos niveles. Los análisis empíricos muestran que la corrupción tiene efectos negativos – tanto directos como indirectos – sobre el crecimiento. Definir qué es la corrupción es algo bastante complejo. Incluso solo desde el punto de vista económico, existen diversas acepciones y una compleja taxonomía de los fenómenos de corrupción (véase, por ejemplo, la revisión de Bardhan, 1997). Hopkin (2002) considera que las bases explicativas de la corrupción son pre-económicas (citando a Schumpeter, 1961, según el cual existe un “*non economic bottom*”). Bardhan (1997) subraya que las razones temporales que aumentan la corrupción (un conflicto interno, un desastre ambiental que involucra a la nación) pueden tener efectos permanentes. La reputación colectiva, una vez comprometida, es difícil de reconstruir.

Los factores que influyen el nivel de corrupción de un país son la diferenciación étnica, el *mercado negro de divisas*, las restricciones al libre comercio y la calidad de las instituciones. Una mayor diferenciación étnica puede aumentar la probabilidad de corrupción porque las diversas partes tratarán de apropiarse de una cuota de los recursos comunes (Svensson, 2000). Si hay un mercado negro de divisas, cada funcionario en posesión de una licencia para la adquisición de dólares al tipo de cambio oficial puede obtener ganancias revendiendo los dólares al mercado negro y por lo tanto, estaría siendo “incentivado” a la corrupción. Lo mismo ocurre en presencia de limitaciones legales al comercio internacional (Ades y Di Tella, 1999). La falta de respeto a los contratos por parte del gobierno hace que la corrupción sea más probable, porque los ciudadanos tendrán que sobornar a los funcionarios para garantizar el cumplimiento de sus contratos. La discrecionalidad en las formas de expropiación, por ejemplo, es decisiva en

las relaciones empresas-gobierno. Si hay un alto riesgo de expropiación, los empresarios pagarán para no afrontar esta situación. Por lo tanto, hay una fuerte asociación entre calidad institucional y corrupción, también es necesario tener cautela al definir los nexos de causalidad: pésimas políticas por parte del gobierno pueden ser causadas tanto por la corrupción como por las pésimas instituciones (Knack y Keefer, 1995).

¿Cómo impedir la corrupción? Según algunos investigadores (Rose-Ackerman, 1999) es necesario simplificar los sistemas fiscales y administrativos, eliminar los subsidios estatales; introducir la competencia entre diferentes agencias gubernamentales para el suministro del mismo servicio. Muchas de estas acciones requieren una “autoridad” capaz de instaurar mecanismos de monitoreo y sanciones creíbles; sin embargo, en sistemas con corrupción endémica, incluso dicha institución no escaparía fácilmente al juego. La propuesta más interesante parece la de instituir múltiples agencias públicas que puedan (en competencia) proveer los mismos servicios. Por ejemplo, en Estados Unidos la participación superpuesta entre policía local, estatal y federal ha reducido la corrupción de los agentes de control del tráfico de droga. Pero esto también puede conducir a formas de laxitud en la administración.

Una característica que incide negativamente sobre los comportamientos coherentes con el crecimiento, es la presencia de formas de polarización y de fraccionamiento del tejido social. En sociedades divididas se tienen incentivos para redistribuir el ingreso existente más que a promover el desarrollo. La polarización social aumenta la posibilidad de conflictos internos, es la causa de las malas políticas gubernamentales y de sobre-explotación de los recursos comunes. Un aspecto de la polarización social es la presencia de fuertes desigualdades entre los ingresos de los diversos grupos, y existe evidencia de que los países con más fuerte desigualdad son políticamente más inestables, más sujetos a revoluciones y a golpes de Estado (Easterly, 2000 y 2001b).

3.3 LA CONDICIONALIDAD COMO INSTRUMENTO CORRECTIVO

La constatación de que las malas políticas y los comportamientos incorrectos por parte de los gobiernos son nocivos para las capacidades de crecimiento, sugirió a las instituciones internacionales y a los *donantes*, que era necesario orientar a los países hacia prácticas de “buen gobierno” con intervenciones que al menos parcialmente incidían en su soberanía. La intervención por parte de las instituciones internacionales en el modo de actuar de los estados es el punto de llegada de una evolución que tuvo lugar durante la posguerra. Aunque las Naciones Unidas eran ya una experiencia de coordinación supranacional a fines del segundo conflicto mundial, cada Estado, especialmente los nuevos países independientes, eran celosos de su soberanía. El contraste entre los bloques



de la OTAN y el Pacto de Varsovia contribuyó a impedir que cualquier institución internacional intervenga con fuerza en las políticas internas de los Estados. Sin embargo, desde los años sesenta, las instituciones financieras internacionales (IFI) comenzaron a sugerir a los países en dificultades las medidas de disciplina monetaria y fiscal (a corto plazo) y la restauración de rol del Estado con respecto a los mercados (a largo plazo) que consideraban necesarias. De ese modo comenzó una lenta erosión de la soberanía total de los Estados, los cuales, al menos en lo que respecta a la dimensión económica, debían dialogar con instancias de nivel superior. En aquel tiempo existía (Weiss, 2000) una contraposición entre Washington (sede de las instituciones financieras) donde se resaltaba que se necesitaban cambios en el estilo de gobierno de muchos Estados, y Nueva York (sede de las Naciones Unidas) donde, en cambio, se resistían a esas injerencias. El sistema de votación por país, vigente en las Naciones Unidas, llevó a los países emergentes a “defender” con éxito su soberanía de injerencias externas. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, la convicción de que algunas formas de intervención eran necesarias, también conquistó a las Naciones Unidas. En efecto, los países no occidentales habían presionado (y al final ganaron) para que las instituciones internacionales sancionaran a los gobiernos dirigidos por minorías blancas que implementaran formas de *apartheid* (Sudáfrica, Rhodesia); por lo que era impensable impedir intervenciones internacionales de denuncia a regímenes como el de Idi Amin en Uganda, Pol Pot en Camboya, o Duvalier en Haití. Este paso resultará decisivo: en las décadas anteriores, las IFI habían insistido en el hecho que se necesitaban buenas políticas económicas; en los años ochenta la comunidad internacional también comenzó a afirmar la necesidad de “un buen sistema político”. Las intervenciones humanitarias durante los conflictos extendieron posteriormente la intervención de fuerzas internacionales en la vida interna de los Estados. Como sintéticamente dijo el entonces Secretario de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali: “*el momento de la soberanía absoluta y exclusiva ha pasado*” (Boutros-Ghali, 1992). El paso de lo que se ha llamado *Consenso de Washington* (Williamson, 1990) al *Consenso de Washington aumentado* marca exactamente este camino. La primera “lista” que componía el *Consenso de Washington* era sustancialmente un conjunto de pedidos relacionados a políticas económicas. El *Consenso de Washington* “aumentado” agrega una serie de pedidos relacionados al comportamiento de los gobiernos y estados, la calidad de las instituciones y los objetivos últimos de las políticas económico-sociales.

Un instrumento para orientar a los países hacia reformas políticas fue la concesión de préstamos condicionados. La primera generación de dichos préstamos estaba vinculada al fuerte endeudamiento externo de algunos países, a las consiguientes crisis de deuda hacia bancos extranjeros e instituciones internacionales, a las altas tasas de inflación y a las devaluaciones. Las instituciones internacionales decidieron vincular las ayudas (en este caso para la gestión de la deuda) a reformas de política económica

(préstamos de ajuste estructural). A menudo, estos préstamos eran dirigidos a países en situación de inicio difícil, alta inflación, déficit presupuestario, alto *mercado negro de divisas*, tasas de interés negativas. Entre 1980 y 1994, Zambia recibió doce préstamos de ajuste, pero en gran parte del mismo periodo el país mantuvo una inflación de dos dígitos. Aunque la disminución de la inflación era una de las condiciones para recibir los préstamos, la inflación siguió creciendo junto a las ayudas. En muchos casos, la condición de no conceder préstamos a países que mantenían altos déficits presupuestarios o que mantenían tasas de interés reales negativas, no fue respetada. Entre 1980 y 1994 el Banco Mundial y el FMI concedieron a Costa de Marfil dieciocho préstamos de ajuste, a pesar de tener un déficit presupuestario igual al 14% del PBI. La tasa de interés real era negativa en muchos países que recibieron sustanciosos préstamos de los organismos internacionales. Nicaragua, por ejemplo, entre 1989 y 1991 tuvo una tasa de interés real negativa de -86,7% y recibió ayudas oficiales para el desarrollo por 54,5% del PBI.

A menudo, los préstamos de ajuste eran concedidos a gobiernos corruptos. Un gobierno corrupto tiene incentivos para seguir siéndolo una vez obtenidos los préstamos; y por ello es improbable que haya mejoras sustanciales en la política económica. Muchos gobiernos han optado por reducir el déficit (necesario para obtener las ayudas) mediante intervenciones de corto plazo: reduciendo la inversión en infraestructura o la venta de empresas estatales, pidiendo pagos adelantados de los impuestos, o bien haciéndose subvencionar por los fondos de pensiones. Son medidas que reducen el déficit actual, permitiendo por lo tanto respetar las condiciones vinculadas a los préstamos, pero sólo posponen el problema para periodos posteriores. Éstas son críticas a la política de las ayudas condicionadas que insisten en el hecho que es difícil hacer respetar las condiciones impuestas, buenas en sí.

Una posición diferente es aquella que juzga de ineficaces a las ayudas condicionales porque las políticas propuestas son en sí erróneas y no conducen al crecimiento. Esta segunda posición es por ejemplo sostenida por Rodrik (2007). Él resalta cómo las economías que han tenido el mejor *desempeño* son aquellas que no han seguido la ortodoxia de las reformas estructurales. China y Vietnam, por ejemplo, han puesto en práctica una política de “doble vía” (liberalización en ciertos sectores, planificación centralizada en otros), no han seguido las reglas “comerciales” propuestas por el GATT y por la OMC; India ha implementado las reformas de manera lenta y gradual. Por otro lado, muchos países latinoamericanos que han optado por la agenda “estándar” de reformas, han tenido resultados no muy buenos o negativos. Rodrik concluye que la capacidad de sugerir *ex-ante* qué reforma adoptar es limitada y que dar consejos basados en una lista de reformas “justas” puede conducir a resultados opuestos. Su propuesta es realizar caso por caso un profundo análisis y diagnóstico, para examinar los efectos de las reformas propuestas y la presencia de vínculos específicos en el crecimiento, y diseñar – basándo-



se en el mismo – las políticas adecuadas. Tanto el proceso de diagnóstico como el diseño de las políticas deben ser institucionalizados para garantizar su duración en el tiempo.

4. LAS NUEVAS POLÍTICAS PARA RESOLVER EL PROBLEMA DEL DESARROLLO

La revisión de la literatura sobre la eficacia de las dos propuestas de política para el crecimiento más compartidas y aplicadas (la ayuda para las inversiones en capital físico y humano) ha hecho evidente que aún no se ha llegado a un resultado claro y sólido. En consecuencia, en los últimos años se ha intensificado el esfuerzo por comprender cuáles son los caminos a seguir para recuperar la eficacia en las actividades de ayuda, problema decisivo tanto para las instituciones internacionales responsables del sistema de ayudas como para los otros *donantes*.

4.1 COMPLEJIDAD Y ESPECIFICIDAD

La relación ayuda/inversiones/crecimiento es mucho más compleja de lo esperado: los nexos entre ayuda e inversión y entre inversión y crecimiento dependen de numerosos elementos de contexto, a menudo aún difíciles de clasificar y evaluar, en el plano teórico y en la evidencia empírica. Dicha complejidad y la constatación de las diversas interdependencias entre las distintas dimensiones implicadas en la cadena de relaciones descrita han conducido, desde hace ya una década, a volver a proponer modelos y enfoques de tipo “*big push*”, recuperando una idea original de Rosenstein-Rodan (véase Hoff, 2000; Easterly, 2005; Bowles, Durlauf y Hoff, 2006).

Por otra parte, la complejidad y las múltiples dimensiones (económica, social e institucional) requieren estrategias de acción más enfocadas en la especificidad de las situaciones y de los contextos. En el prólogo al reporte del “*Crecimiento económico en los años 90 – Aprendiendo de una década de reformas*”, preparado por la *Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM Network)* del Banco Mundial (World Bank, 2005), se reconoce que, en las décadas pasadas el enfoque de las instituciones internacionales en las políticas de crecimiento ha sido esquemático, rígido e incapaz de identificar los caminos adecuados para el crecimiento. Se afirma que “*el mensaje central (...) es que no existe un conjunto universal y único de reglas (...) hay que alejarse de las fórmulas y la búsqueda de las elusivas “mejores prácticas” y basarse en un análisis económico más profundo para identificar las restricciones vinculadas al crecimiento*” (p. xiii). Al tema

de la *especificidad del país* (estrategias de crecimiento “diseñadas” sobre la condición del país) se asocia el de la *propiedad de los países* en la gestión de las políticas. Se trata de objetivos y directrices para la acción propuestas en la Declaración de París del 2005 sobre la eficacia de la ayuda, y retomada con fuerza en el encuentro de Accra (véase *Accra Agenda for Action*).

4.2 GRANDES PLANES, ACCIÓN INDIVIDUAL Y SUBSIDIARIEDAD

La necesidad de un enfoque *por país específico* gestionado por los actores locales es compartida por muchos. En cambio, son tan diversas las opiniones sobre cómo traducir en la práctica este nuevo enfoque. Para algunos, complejidad y especificidades pueden ser afrontadas sólo mediante planes globales y comprensivos que “controlan” de manera simultánea las diferentes dimensiones del crecimiento y del desarrollo (Easterly, 2008 llama a dicho enfoque “*transformacional*”).

Entonces, sólo los estados están en posición de poder gestionarlos: estos se convierten en el socio decisivo en las actividades de la cooperación internacional. ¿Es una dirección correcta o incorrecta?

En nuestra opinión hay dos problemas en esta posición. El primero es que cuando una política es más compleja y está filtrada por el sistema de gobierno y administrativo, está mucho más sujeta al riesgo que los diversos actores (en primer lugar los públicos) asuman comportamientos incorrectos, no decidan según los criterios del bien común, sino para favorecer a una élite o clase específica. La complejidad, hace más difícil establecer relaciones de causa y efecto entre *inputs* y resultados, y es por ello una tentación “firmar” contratos vinculantes, porque un gobierno que no tiene la intención de cumplirlos puede citar miles de motivos para disculparse.

Incluso la reciente política de *apoyo presupuestario*, que tiene como piedra angular el apoyo al balance de los estados beneficiarios para que implementen políticas concertadas, compartidas y monitoreadas en los resultados para evitar comportamientos desleales, puede correr el mismo peligro¹⁰. Se tiene eficacia en el desarrollo cuando personas y grupos sociales tienen experiencia concreta de las oportunidades: las familias mandan a sus hijos a la escuela (sacrificando un aporte potencial de los chicos al ingreso familiar) no por una política gubernamental, sino por una experiencia que vale la pena y que es posible hacer (y en esto las políticas pueden ayudar).

¹⁰ Una crítica a las políticas de apoyo al presupuesto en este sentido ya se ha hecho. Véase a este respecto Lavergne y Wood (2006).



El segundo error es la falta de subsidiariedad. Las personas, los grupos sociales, la sociedad civil no están involucrados. En las políticas de los grandes planes, la experiencia que tiene la gente es que si puede llegar alguna ventaja es gracias al Estado: de esto se logra una actitud de dependencia y reclamos que no pone en acción a la gente, las personas y las realidades sociales.

4.3 EDUCACIÓN DEL YO, FACTOR DEL DESARROLLO

¿Se pueden gestionar planos integrados de crecimiento y desarrollo involucrando a la sociedad civil? Sin duda es necesario el diálogo de los gobiernos con la sociedad. Esta posición se aprende por experiencia como término de un camino educativo de los gobiernos y de las administraciones, además, es necesario un equilibrio de instrumentos y de poder entre gobierno y sociedad civil. No basta el “control” de los *donantes* sobre el uso de los recursos, aunque eso puede ser útil, se necesita una corresponsabilidad efectiva entre dimensión política y sociedad civil, que es la esencia de la democracia. Es el principio de la *asociación*.

Sin embargo, incluso estas dos “reglas” de comportamiento no son suficientes por sí mismas, solas estarían “suspendidas en el vacío” si la sociedad civil no está compuesta de personas conscientes de las oportunidades, activas y en camino. ¿Qué permite esto? En un artículo publicado en *Financial Times* en mayo del año pasado¹¹, William Easterly critica fuertemente el paradigma de desarrollo basado en grandes planes que, considera, lleva a daños enormes y a grandes pérdidas y afirma que la única posibilidad para un desarrollo efectivo es dejar a la iniciativa de muchos (aquellos a los que Easterly llama los “*buscadores*”) el encuentro del camino para un uso eficiente de los recursos. Easterly resalta provocativamente que en el mundo hay 7 mil millones de expertos (cada individuo) a los cuales se les debe dar libertad de acción. Los estados, en lugar de hacer grandes planes, deberían garantizar el espacio para la iniciativa. Esta posición liberal evidencia algunos aspectos interesantes, pero es parcial. Los comportamientos de cada individuo a causa de un contexto no favorable, pueden ser bloqueados por las condiciones de pobreza cuando no se tiene experiencia de otro camino más adecuado. El movimiento de los Sin Tierra en Brasil que citaremos más adelante, por ejemplo, a menudo queda dependiendo del poder político, si no se tiene la experiencia (por un encuentro, por el testimonio de amigos y conocidos) de que existen otras formas, más libres, más responsables (también en cierto modo más difíciles). Esta experiencia constituye al sujeto del desarrollo.

11 W. Easterly, “Trust the development experts – all 7bn”, *Financial Times*, May 28, 2008

Incluso un enfoque participativo puede ser igualmente parcial. Si el enfoque liberal considera al individuo ya “formado” y listo para reaccionar ante estímulos reales, la tradición participativa hace lo mismo con la comunidad, considerándola como un sujeto que se auto-conoce. Es cierto que cada comunidad humana, con sus experiencias y su cultura puede saber mejor que los demás lo que necesita y lo que considere apropiado para su propio camino; sin embargo, como sabe quien trabaja en actividades de cooperación internacional, este conocimiento local puede ser “*vinculante*”, limitante y a veces cargado de comportamientos perversos, mientras puede enriquecerse y concretarse precisamente en el encuentro con otros sujetos y en la experiencia de la cual estos forman parte. En un encuentro similar, en un encuentro así, necesidades y exigencias pueden encontrar una mejor definición de la que los individuos y grupos puedan hacer solos, porque desafía y abre una nueva hipótesis y una actitud más adecuada frente a los hechos de la realidad.

Ésta es la idea de educación, una introducción más plena y profunda a la realidad en su significado y en su valor para el camino humano. Tanto para las comunidades ayudadas (por una política o por un proyecto), como para quien realiza las actividades de ayuda, es la aventura de una introducción más adecuada a lo real y a su significado, la educación – no la simple escolarización – es el motor del desarrollo. Siempre llama la atención el hecho que quien trabaja en proyectos de desarrollo, en un centro de nutrición por ejemplo, si es inteligente y “educado” está atento no sólo para curar a los pequeños (pesarlos, establecer una dieta, proporcionar lo necesario para la misma) sino sobre todo para dialogar con las madres, porque en el cambio en el modo de vivir y de mirar la realidad de las madres (forma de vida, higiene, relaciones con otras madres), la necesidad que ellas tienen de curar a sus hijos, por ejemplo, se vuelve más clara y adecuada. Es un camino educativo y de conocimiento si quien dialoga con ellas siente realmente simpatía por su camino y lo comparte “en todos los ámbitos”. Como afirma el hermoso y verdadero “principio” que siempre ha guiado las actividades de la ONG AVSI: es necesario compartir el sentido de la vida en todos los aspectos, para que compartir una necesidad sea algo real y concreto, y genere un movimiento de cambio permanente, es decir, desarrollo.

5. DOS CASOS EXITOSOS DE DESARROLLO LOCAL

A la luz de los nuevos enfoques que se han presentado en el punto anterior, analizaremos ahora dos casos exitosos de desarrollo en Brasil. Se trata de dos experiencias en el ámbito local en donde es evidente el cambio en las personas y en el contexto,



generando comportamientos capaces de aprovechar las oportunidades y posibilidades presentes en la realidad a fin de mejorar las condiciones socio-económicas.

Si bien es cierto que Brasil es considerado un país económicamente desarrollado, existe en realidad un gran número de personas que viven todavía en condiciones de extrema pobreza y sin perspectivas de mejoramiento. De hecho, la distribución desigual de la riqueza y de los recursos hace de Brasil un país en donde la mayoría de la población es pobre. Según las estimaciones del Banco Mundial en el 2006, el 22% de la población brasilera vive por debajo de la línea de pobreza nacional, en el noreste del país esta cifra llega al 41%. Doce millones de familias pobres en zonas urbanas de Brasil, más de un cuarto de todas las familias brasileras, viven en asentamientos informales y sin seguridad con respecto al título de propiedad.

Ambos casos de estudio son intentos de solución al problema de la vivienda en contextos muy diferentes. En Salvador se trata de un problema de *urban slum upgrading* donde se intentó mejorar las condiciones de vida de unas 135.000 personas en estado de extrema pobreza que viven en palafitos, en condiciones muy precarias y peligrosas. En el caso de Sao Paulo, en cambio, se trata de la iniciativa de una asociación local para ayudar a grupos de familias de recursos económicos medio-bajos a obtener una casa propia.

Más allá de la diversidad del contexto, los dos casos se diferencian también por los actores involucrados y los mecanismos de financiación. En Salvador de Bahía se trató de un programa del Banco Mundial, en colaboración con el gobierno italiano, una organización no gubernamental (ONG), actores de las comunidades locales, el gobierno a través de los municipios y las comunidades locales beneficiarias. En Sao Paulo el actor principal fue la Asociación de los Trabajadores sin Tierra de San Paulo (ATST), una asociación local fundada a mediados de los años ochenta que brinda ayuda a las familias. En este caso todas las actividades de la Asociación y los resultados logrados fueron financiados con el ahorro de las familias sin ninguna subvención pública.

El objetivo del análisis es identificar los factores que las personas reconocen como esenciales para desencadenar las dinámicas de desarrollo generando nuevas necesidades e intereses, aumentando la capacidad de asumir riesgos y proponer iniciativas por parte de los beneficiarios. Por lo tanto, el objetivo es entender lo que las personas han experimentado, el significado que le han atribuido y el modo en que lo han interpretado. Por esta razón se adoptó un método de investigación de tipo cualitativo. Este tipo de análisis permite en efecto recoger elementos y dimensiones no previstas por anticipado (dinámicas latentes o poco perceptibles) para acceder a la perspectiva de las personas involucradas, sistematizando en categorías conceptuales sus interpretaciones de la realidad y las razones de sus acciones.

Los instrumentos de análisis utilizados fueron entrevistas individuales y de grupo, así como *focus group*. En particular las entrevistas individuales no estructuradas permiten que el entrevistado exponga libremente su punto de vista, donde el único elemento fijo es el tema general, mientras el contenido de las preguntas varía de una persona a otra. Este tipo de entrevistas han sido dirigidas por líderes y responsables del proyecto con el objetivo de profundizar en la historia y en los elementos básicos de las dos experiencias, así como por observadores especializados para recoger opiniones externas sobre las experiencias analizadas. Las entrevistas de grupo han sido utilizadas para detectar cambios de opinión con respecto a las entrevistas individuales, ya que dado el bajo nivel de instrucción las personas podrían haber tenido dificultades para expresarse en las entrevistas individuales. En los *focus group*, el uso intencional de la comparación entre los participantes ha permitido hacer emerger las opiniones de los encuestados respecto a temas específicos en forma más consistente.

En cuanto a las técnicas de análisis de los resultados, el material recogido fue transcrito palabra por palabra. En segundo lugar ha sido utilizado el *framework analysis* para analizar el contenido de las respuestas, tanto de las entrevistas como de los *focus group*. Este tipo de análisis se basa en un enfoque temático: en una primera fase se identifica el tema o los conceptos principales contenidos en cada respuesta. Posteriormente se realiza una comparación y el agrupamiento de los distintos conceptos y temas que surgieron para poder conocer cuáles son las categorías generales. En este proceso se debe prestar mucha atención a la coherencia de las respuestas, a la frecuencia y el número de personas que comparten un cierto punto de vista, las diferencias de opinión y las situaciones hipotéticas.

Los resultados de este análisis se organizaron de acuerdo a la situación inicial de los entrevistados, condiciones actuales (de vivienda, situación económica y calidad de vida en los distritos), cambios ocurridos en las personas entrevistadas y el camino (hechos y experiencias) que han seguido y que constituyen la base de los cambios, a fin de poder describir los factores que la caracterizan.

5.1 LA ASOCIACIÓN DE LOS TRABAJADORES SIN TIERRA DE SÃO PAULO (ATST)

El primer caso de estudio se refiere a la Asociación de los Trabajadores Sin Tierra de São Paulo (ATST). La ATST es un movimiento creado en 1986 al interior de los movimientos populares sociales que en aquella época caracterizaban la realidad brasileña y que se convirtió en una entidad jurídica formal en 1989. La asociación tiene



como objetivo principal ayudar a las personas y familias de bajos ingresos, que viven en condiciones precarias y que deben gastar una proporción elevada de sus ingresos familiares en alquiler para obtener una propiedad. El método utilizado es el de formar grupos de familias que juntos, a través de sus propios ahorros, puedan comprar grandes extensiones de tierra a precios bajos y tener así la posibilidad de construir sus propias casas, creando verdaderas localidades o distritos.

Para aquellos que quieren obtener una casa a través de la asociación, la propuesta propone la participación en las reuniones mensuales por un período de dos años y donde se ofrece la información necesaria y la aclaración de sus posibles dudas. Se pide a las familias además que ahorren lo necesario. Una vez identificado el terreno disponible se forma un grupo de familias interesadas en la compra, se presenta el proyecto y, con las aprobaciones necesarias, se inicia la auto-construcción de la casa; luego seguirá la construcción de la infraestructura urbana y de otros servicios.

La asociación no se limita solo a prestar un apoyo técnico, sino que a través de las reuniones, ayuda a las personas a ser conscientes de su potencial y facilita la formación de relaciones sociales y humanas de confianza. Recientemente, junto a esta actividad que la asociación llama “Movimiento Sin Tierra”, se han desarrollado otros tipos de actividades en beneficio de los estudiantes de bajos ingresos (principalmente los hijos de las familias de los Sin Tierra), que no podían pagar una carrera universitaria y para los cuales se obtienen descuentos de hasta el 50% en las matrículas (el Movimiento Sin Facultades). La asociación ha previsto una serie de reuniones para ellos, e incluso les ofrece diversos tipos de servicios que abarcan desde asistencia jurídica, cursos de idiomas, o atención médica, entre otros. Otra característica importante de la asociación es, por tanto, aquella de no tener un enfoque por sectores, sino de tomar en cuenta todas las necesidades de las familias involucradas. Por su actividad, la asociación mantiene el diálogo constante con las instituciones: asociaciones en la comunidad, Estado y universidades.

La evolución histórica de la labor de esta asociación se caracteriza por tres cambios en su método de acción. El primero es el cambio de la ocupación ilegal de los terrenos, por la compra de terrenos a un bajo precio, usando los ahorros de las familias. El segundo es el cambio de un método de construcción colectiva que antes era financiado con fondos públicos, pasando a la auto-construcción de las casas por parte de cada una de las familias con fondos propios. El tercero es el cambio de la regularización *ex post* de las construcciones, a la solicitud de autorización *ex ante* de la construcción. Estos tres cambios no fueron planificados, sino que surgieron como respuesta a los problemas que poco a poco se iban presentando. La apertura de la asociación no se refiere únicamente al objeto de la actividad, sino también a la metodología más apropiada para desarrollarla.

Además de las entrevistas con los líderes y coordinadores para profundizar en los aspectos históricos, organizativos y metodológicos de la asociación, se entrevistaron como observadores privilegiados, al rector y al director de dos universidades, además de un empresario que tiene su actividad en uno de los distritos.

También se hicieron cinco *focus group* en los cuatro distritos que se diferencian por el tiempo de creación y la peculiaridad de su historia. Los temas de los *focus group* fueron los cambios a nivel de la vivienda, la situación laboral y las oportunidades educativas para los hijos. Los participantes de los *focus group* fueron seleccionados mediante un muestreo. Para el estudio de este caso, dada la falta total de documentación e información cuantitativa, el análisis cualitativo fue acompañado por la entrega de un cuestionario a cerca de 150 asociados en los cuatro distritos en los que se habían realizado los *focus group*.

Las personas interesadas en la actividad de la Asociación poseen, generalmente, recursos económicos medio-bajos. Los ingresos de estas familias no son los adecuados como para comprar una casa propia a precios del mercado, ni tampoco a través de créditos bancarios. Ellos se encuentran en viviendas precarias, como por ejemplo, compartiendo un departamento con familiares y amigos o pagando solos el alquiler de su cuarto. Este último es a menudo un problema, ya sea por razones económicas como psicológicas. En primer lugar, el alquiler representa una salida alta del porcentaje de los ingresos, a menudo más del 50% de los salarios. Por otro lado, existe la percepción que las cantidades destinadas al alquiler representan “dinero perdido” más allá que al pagar el alquiler se produzca una “liberación”.

Las encuestas confirmaron que la mayor parte de los habitantes de los distritos de la Asociación pertenecen a un rango socio-económico medio-bajo como se aprecia en el cuadro siguiente. Sólo una de cada cuatro personas ha completado sus estudios en la escuela secundaria y sólo el 3% posee un título universitario (frente al 8% del país); más de la mitad no tiene un certificado de estudios de secundaria, y en cuanto a los padres, 3 de cada 4 no ha completado la escuela primaria. Las dificultades económicas de las familias al momento de asociarse al ATST se evidencian por el hecho que el 60% afirmó que se han unido a la Asociación porque no tenía otra alternativa para poder tener la casa propia.

Cuadro 3.1 *Distribución de los entrevistados por nivel de instrucción*

| | Ninguno | Primaria Inc. | Primaria Compl. | Media Inc. | Media Compl. | Sup. Inc. | Superior Compl. | Univ. Inc. | Univ. Compl. |
|-----------|---------|---------------|-----------------|------------|--------------|-----------|-----------------|------------|--------------|
| Individuo | 7% | 12% | 15% | 18% | 18% | 8% | 18% | 3% | 3% |
| Hombres | 9% | 15% | 15% | 13% | 19% | 8% | 17% | 3% | 1% |
| Mujeres | 4% | 8% | 16% | 23% | 16% | 8% | 19% | 3% | 4% |
| Padre | 45% | 25% | 14% | 7% | 3% | 1% | 3% | 0% | 1% |
| Madre | 50% | 23% | 13% | 6% | 3% | 1% | 3% | 0% | 1% |

Fuente: Elaboración de los datos de los cuestionarios entregados a las personas de los distritos



Respecto al momento en el que los encuestados comenzaron a realizar un camino con la asociación, en los *focus group* y en los cuestionarios se puede ver una clara mejora de su situación económica y financiera. En primer lugar, el valor actual de la casa construida es mucho mayor a la suma invertida para construirla. En segundo lugar, el hecho de no tener que incurrir en costos fijos de alquiler permite a la persona tener mayores ingresos y un mayor nivel de consumo. En algunos casos, se ha dado un notable mejoramiento de la situación laboral y en general de los ingresos laborales confirmado en los cuestionarios, según los cuales, mediante la comparación de las condiciones actuales y anteriores de trabajo, vemos un aumento en el porcentaje de trabajadores independientes y emprendedores. Casi la mayoría de los emprendedores eran trabajadores dependientes, resultando el 68% de trabajadores independientes.

En general, esto significa que en los países en vías de desarrollo las condiciones laborales son preocupantes. El alto porcentaje de emprendedores, como se ve en el cuadro siguiente, parece ser una señal de que las personas han aprovechado la oportunidad de trabajar (de hecho los emprendedores tienen generalmente mayores ingresos familiares).

Cuadro 3.2 *Distribución de los entrevistados por clases de ingreso familiar*

| | Menos de 500* | 500 - 1000 | 1000 - 2000 | 2000 - 3000 | 3000 - 4000 |
|----------------|---------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Total | 3% | 36% | 48% | 11% | 1% |
| Emprendedores | 0% | 9% | 27% | 45% | 18% |
| Independientes | 0% | 51% | 21% | 8% | 0% |
| Dependientes | 0% | 34% | 55% | 11% | % |

Notas: * Ingresos en \$ meses. Los datos relativos al total de la primera línea también comprenden dos categorías no expresadas en el cuadro: otros familiares que trabajan y las personas no clasificables.

Fuente: Elaboración en base a los datos de los cuestionarios suministrados en el distrito del ASTST (2008).

Un resultado evidente observado es la satisfacción respecto a las condiciones de vida actual de los entrevistados. Esta satisfacción está relacionada principalmente con la experiencia de la casa propia. Muchos entrevistados han resaltado la importancia de poder decir “*esta casa es mía*”. Esto se explica en parte por la capacidad de remodelar la casa a su gusto, pero parece estar relacionado principalmente a un nivel psicológico de orgullo personal. Por otra parte, en dos *focus group* se mostró de forma explícita que la casa más que una estructura en la que se puede vivir, es un punto fijo de la identidad.

En la mayoría de los casos, la opinión positiva de la casa corresponde a una opinión positiva del distrito. A partir de los cuestionarios, se da a notar que más del 90% de los encuestados estaban satisfechos del distrito en el que vivían, y 1 de cada 4 lo juzga como algo excelente. Rara vez las personas dejan sus distritos, si no fuera por los problemas familiares (separación, divorcio, litigios), o para aprovechar el aumento de sus

ingresos. A la pregunta hipotética: “¿Si el gobierno les ofreciera una casa como la que tienen ahora o un poco mejor, pero en otro distrito, aceptarían mudarse?”. Sólo dos personas en el *focus group* respondieron afirmativamente; en los cuestionarios sólo uno de cada cuatro personas aceptaría la eventual oferta. Estas opiniones han sorprendido ya que la mitad de los encuestados cree que el acceso a los hospitales o policlínicos y la situación del transporte público son mejores respecto a las comunidades donde antes vivían. El factor determinante en la explicación del apego a los distritos actuales parece ser las particulares relaciones sociales entre ellos. En la mayoría de los casos, esto representa una diferencia significativa respecto de los distritos donde antes vivían las personas.

La satisfacción por la casa y el distrito se acompaña de elementos de cambio de las mismas personas. Sobre todo se presenta una diferente percepción del valor de sí mismos y de sus posibilidades. La experiencia de ser capaz de lograr algo que se creía imposible produce en las personas un sentido de confianza en sí mismos, que les permite vivir de manera más positiva las situaciones y dificultades que se puedan presentar en un futuro. Las respuestas que han comprobado esto han sido por ejemplo: “*hemos pasado del alquiler...no pensábamos que fuese posible pero, sin embargo se ha logrado, por lo tanto, puede ocurrir de la misma manera en otros casos...si enfrentamos las dificultades*”. Por otra parte, estas experiencias positivas despiertan un interés en la mejora de su propia condición que se expresa para algunos, en el deseo de volver a estudiar o de completar su formación educativa. Por otro lado, nace la capacidad de emprender pequeñas iniciativas (como hemos visto, muchos han dejado el trabajo dependiente para iniciar pequeños negocios en el distrito) o en los intentos de resolver algunos problemas de los distritos, por ejemplo, grupos de vecinos que se organizan para velar por la seguridad. La educación y una experiencia de comunidad generan una mayor sensibilidad respecto al bien común y una mayor disposición a ayudarse unos a otros, elementos fundamentales para la construcción de relaciones sociales fuertes y duraderas.

El análisis de los *focus group* ha intentado identificar los factores básicos de estos cambios en las personas. El primer factor decisivo es el haber cumplido con la propuesta de la Asociación. Esto se comprobó de distintas formas, aunque la decisión también estaba influenciada por otros, es decir, por familiares, vecinos, amigos o compañeros de trabajo, que asistían a las reuniones y que habían decidido seguir el camino de la Asociación (vivían en una casa de su propiedad o la estaban construyendo). A pesar de las reuniones con la Asociación y las relaciones de confianza, en todos los *focus group* se puso de manifiesto una preocupación inicial respecto a las propuestas y a las modalidades organizativas de la Asociación, sobre todo en el primer año. Las razones de estos problemas de confianza son varios: la falta de reputación de la Asociación - especialmente en los primeros años-, el temor de que se pudiera convertir en un distrito lleno de favelas, la reputación del Movimiento Sin Tierra, el conocimiento de experiencias similares que



han resultado ser un fraude y la gran diferencia en el precio de los terrenos adquiridos a través de la Asociación respecto del precio del mercado. Asimismo, los asociados deben enfrentar los riesgos implicados por la falta de un acuerdo escrito que garantice el logro del objetivo final, la casa, y la gran incertidumbre ya sea por el lugar donde se podría construir la casa o el tiempo necesario para obtenerla. Dado el alto grado de incertidumbre y los riesgos que implican decidir sumarse a la Asociación, es necesario tener las herramientas adecuadas para inducir a la persona a hacer frente a su situación.

De la conclusión de los *focus group* parece que el factor decisivo es la determinación de la finalidad, que en este caso se traduce en el deseo de vivir y tener una casa propia. Para continuar con el camino propuesto por la Asociación, las personas deben estar disponibles a hacer frente a los sacrificios necesarios, no sólo de carácter económico (especialmente en la primera fase del camino donde además del alquiler, es necesario destinar parte de sus ingresos al ahorro para la compra del terreno y la construcción de la casa), sino también de carácter personal (la humillación de parte de sus colegas o amigos, la necesidad de vivir por períodos no definidos en viviendas precarias) o ligados a las difíciles condiciones de vida en la fase inicial de la construcción de las casas (que puede durar varios años). Además de cumplir con el objetivo y el compromiso, es necesario que la gente tenga una actitud de apertura y confianza respecto a la propuesta y a los responsables de la Asociación, de modo que no exista ningún prejuicio. En este sentido podemos decir que los éxitos de la Asociación, los cambios descritos han sido el resultado tanto de una inicial autoselección de los socios, como de todo el trabajo realizado con ellos, por la Asociación misma.

Resolver los problemas para lograr el objetivo de tener la casa propia de acuerdo al camino propuesto por la Asociación fue posible debido a la experiencia de acompañamiento y educación ofrecida por la Asociación, y que las personas percibieron como tal. Esto comenzó con el inicio de las reuniones, donde además de esclarecer la problemática, educar en un sentido comunitario y crear relaciones de confianza, los líderes de la asociación y los coordinadores ofrecieron un continuo apoyo psicológico que ayudó a las familias a perseverar en el ahorro. Además, la Asociación presta un servicio de asistencia técnica en la construcción de la casa, que es apreciada por las personas, no sólo por el hecho de poder contar con profesionales, como arquitectos y directores de construcción que de alguna manera les era imposible pagar, sino también por la atención y la disponibilidad de tiempo que estos miembros ofrecían a la Asociación.

Una peculiaridad de la Asociación es aquella de hacer participar a las personas en el proceso de obtención de los servicios en los distritos, participando en manifestaciones públicas o iniciativas de diálogo con las instituciones, y lograr la construcción de servicios comunes. Esto ha garantizado que los habitantes, no sólo se sientan orien-

tados y apoyados por los responsables de la Asociación en el logro de la prestación de estos servicios, sino que ellos se conviertan en los protagonistas para responder a sus necesidades. La experiencia de acompañamiento de la que estamos hablando se refiere particularmente, a que la asociación no sólo ofrece la ayuda momentánea y direccionada a un sector (casa e infraestructura en el distrito), sino que también está atenta a las necesidades no sólo ligadas a los problemas de vivienda, sino también a otras necesidades, como por ejemplo, la dificultad de pagar los servicios de salud o la educación superior, la necesidad de asistencia jurídica, el analfabetismo y la falta de oportunidades en actividades de formación destinadas al tiempo libre. Esto se traduce en la búsqueda de posibles soluciones, que van desde la creación de un seguro de salud y convenios con universidades privadas, hasta el suministro gratuito de medicamentos, la asistencia jurídica, la organización de cursos de diversa índole en los centros comunitarios (alfabetización, teatro, danza, música y gimnasia).

El hecho más importante es que las personas se sientan acompañadas personalmente por los líderes y coordinadores, que no permanezcan distantes y extraños, sino que estén presentes, y su participación sea tanto en los intentos de solucionar los problemas comunes, como en la respuesta de la necesidad de cada uno. Es la experiencia de alguien que está con ellos, en quien pueden confiar y con el que pueden contar. El largo camino para obtener una casa con la Asociación implica que la experiencia de acompañamiento descrita sea confiable y controlada en un largo periodo: las personas pueden contar con la ayuda por parte de los dirigentes de la Asociación por varios años. Este factor fundamental junto con la posibilidad de ver los resultados positivos obtenidos previamente por la Asociación (que la calidad de vida en los distritos haya mejorado) es importante para fomentar la confianza de sus miembros y apoyar su deseo de cambio. La experiencia de alguien que está con ellos, en quien pueden tener confianza y con el que pueden contar es apoyada también por la compañía y por el testimonio mutuo de los mismos asociados. Este último resulta muy importante para apoyar a las personas en la decisión de alcanzar sus objetivos, -por ejemplo, la obtención de una casa o terminar la universidad-, permitiendo cruzar o superar momentos de dificultad, que si se enfrentaran individualmente o solos, se abandonarían.

Este testimonio recíproco aumentó por hechos que representan escalas intermedias, como por ejemplo, ser capaces de obtener el terreno, iniciar la construcción de la casa, obtener los primeros servicios en el distrito, entre otros. Estos hechos crean poco a poco la esperanza de poder realizar algo que se consideraba un sueño imposible de cumplir. También hay que señalar que todos los entrevistados han descrito con orgullo las dificultades que han atravesado para recorrer el camino que les ha permitido lograr este objetivo y vivir así, una experiencia de éxito. La experiencia de estos esfuerzos y sacrificios hace que la casa construida sea algo totalmente diferente de la casa “ya hecha”,



que se puede comprar, y además, que las relaciones con otras personas que comparten la misma experiencia, sean totalmente diferentes respecto de aquellos que no han participado en ella.

La importancia de los factores identificados hasta el momento están demostrados también con los resultados de un modelo *probit* sobre la decisión de aceptar una oferta hipotética del gobierno acerca de obtener una mejor casa en otro distrito, donde utilizamos datos recogidos a través de cuestionarios. Con estas estimaciones se desprende, que la preferencia que muestran las personas por los distritos de la Asociación dependen tanto de ciertas características y motivaciones iniciales de la persona, como de los hechos y circunstancias que han caracterizado el proyecto (la auto-construcción de la casa, el obtener otras ayudas por parte de la Asociación y la creación de redes sociales particularmente fuertes).

En resumen, el análisis efectuado permitió la identificación de los factores básicos que distinguen la labor de la Asociación, los mismos que los sujetos han percibido como importantes para su cambio. La actitud de la Asociación no es reivindicativa, sino constructiva, el enfoque no está sectorizado, sino que considera las necesidades a 360°, donde siempre hay una participación responsable de los miembros y una atención a la dimensión educativa. Este modo de acción lleva a los miembros a estar particularmente satisfechos con sus casas, con el distrito en el que viven y a tener una percepción distinta de sus capacidades.

En la lista de factores identificados como cruciales para explicar los cambios ocurridos en los asociados emerge claramente el hecho que el pasar de una situación inicial que se consideraba imposible de modificar, a una percepción diferente de sus capacidades, no se trata simplemente de algo mecánico que ofrece una oportunidad económica, sino que ocurre en un proceso de acompañamiento y de participación personal, en el que se crean relaciones de confianza y se forma parte de una experiencia de éxito.

5.2. EL CASO DEL PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y SOCIAL (PATS) EN SALVADOR DE BAHÍA

El segundo caso examinado es el del Proyecto de Asistencia Técnica y Social (PATS) en Salvador de Bahía. Este proyecto fue incluido en el Programa Ribeira Azul (PRA) del Estado de Bahía. El análisis se llevó a cabo después de dos años de haberlo concluido. También en este caso el propósito del análisis es el de determinar si de alguna manera la participación del proyecto cambió la actitud de las personas y de la comunidad beneficiaria respecto a su condición, así como la de los funcionarios y los

demás actores involucrados en el proyecto en relación con su trabajo y su posición frente a las decisiones cotidianas.

En Salvador, una ciudad de casi tres millones de habitantes, un tercio de la población vive en favelas que carecen de servicios básicos. El déficit de viviendas, tanto cuantitativo como cualitativo en esta ciudad, es preocupante. El área donde se centra la intervención es denominada Zona de Alagados y se encuentra en Ribeira Azul, en la Bahía de Todos os Santos, al noroeste de Salvador. Esta es una zona mayoritariamente compuesta por favelas y considerada una de las áreas de mayor degradación urbana y ambiental del país. En el área viven cerca de 40 000 familias de un total de 150 000 personas, organizadas en diferentes comunidades. Más del 30% de la población a principios de los años 90 vivía en palafitos. El proyecto PATS, iniciado en septiembre del 2001 y concluido en marzo del 2006, fue incluido dentro del gran Programa Ribeira Azul (PRA) del Estado de Bahía; en este último año participó la ONG AVSI, su *partner* local brasileiro CDM, y el Banco Mundial (a través de *Cities Alliance*).

El propósito del PRA era el de restaurar la Bahía de Ribeira Azul, removiendo los palafitos y ofreciendo a los mismos habitantes, viviendas de concreto en una zona cercana. Dado que muchos proyectos de reestructuración urbana habían resultado ineficaces porque los beneficiarios abandonaban o vendían sus casas y poco tiempo después regresaban a vivir a sus palafitos, se decidió abordar el problema con un enfoque integrado y participativo que tuviese en cuenta las características físicas, técnicas, económicas, sociales y educativas, y al mismo tiempo involucrase a los mismos beneficiarios en la actuación del mismo.

El Proyecto de Asistencia Técnica y Social (PATS), tenía como objetivo ayudar de manera metodológica y con intervenciones socio-educativas al cumplimiento de los objetivos del PRA. La arquitectura institucional era muy compleja, en particular, la estructura de *governance* del PATS estaba formada por tres entidades: el Comité Ejecutivo tripartito (CDM con representantes del Banco Mundial, el Ministerio del Exterior italiano y el Gobierno del Estado de Bahía), además de dos codirectores de la Unidad de Gestión del Proyecto (UGP). Esta última incluía a los directores y algunos miembros de las dos entidades funcionales: CONDER para la parte física y AVSI para la parte social. Por último, la Comisión Consultiva comprendía a los representantes de las instituciones implicadas, incluidos cinco representantes de las comunidades. Tal Comité fue sustituido en el curso del desarrollo del proyecto por un grupo de representantes de la comunidad que al inicio estaba compuesto por 42 miembros y que luego se extendió a todas las asociaciones encuestadas del PATS.



A nivel funcional, la cooperación interinstitucional fue muy estrecha. La eficacia del enfoque integrado, no sólo dependía de la planificación de acciones sociales, junto con la intervención física, sino sobre todo del modo en que la integración entre estos dos aspectos eran gestionados funcionalmente. Las dos entidades funcionales, CONDER y AVSI, crearon conjuntamente las oficinas en el lugar para entrar en relación con las actividades de la zona, las asociaciones y las comunidades. El establecimiento de oficinas en la zona permitió una relación más directa entre las personas y el gobierno y una mayor posibilidad para el conocimiento y la participación de la comunidad.

La metodología adoptada en el PRA/PATS se caracteriza por el hecho de integrar acciones de tipo físico y social y de incluir más instituciones a la misma vez (todos los portadores de interés han participado activamente en la planificación y ejecución de acciones). ¿Por qué la idea del *partnership* se traduce en una experiencia real y no abstracta? Era necesario que las personas presentes en la dirección del proyecto estuviesen dispuestas a trabajar como una unidad sobre la base de la confianza recíproca. La creación de estas relaciones de confianza ha permitido un verdadero intercambio de conocimientos, responsabilidad en las decisiones y una única gestión de las acciones específicas, facilitando el uso rápido y eficiente de los recursos. Además de un *partnership* entre CONDER, el Banco Mundial y AVSI, la gestión del proyecto ha incluido tanto en la planificación como en la ejecución del trabajo, a las asociaciones locales de la zona. En este caso se realizó una colaboración real, construida a través del diálogo e intercambio de conocimientos y mediante la introducción de propuestas innovadoras en el actuar de la gestión de los recursos del Banco Mundial.

Además de trabajar con las asociaciones locales se intentó incluir en forma integral a toda la población. Al inicio del proyecto, al iniciar la construcción de viviendas, se reunieron todas las familias interesadas, se realizaron reuniones diarias en diferentes partes de los distritos. Es importante señalar que para que esta participación sea efectiva no fue suficiente la iniciativa por parte de los gestores del proyecto, sino que se necesitó la voluntad de los propios beneficiarios. Cuando hay este factor, el proyecto pasa a ser de una construcción colectiva a sentirlo como algo propio.

El éxito del proyecto, ya sea por la integración entre las intervenciones físicas y sociales, como por la participación de la comunidad, es reconocido tanto por los testimonios de los habitantes, como por el hecho que, a diferencia de anteriores intervenciones, no han sido reconstruidos nuevos palafitos en la zona. Como ha señalado un habitante: *“Antes la inversión era solo financiera... solo física ... nosotros veíamos que solo se construían las casas, después las personas obtenían la casa, la vendían y volvían a vivir en sus palafitos ... Con este proyecto financiado con recursos del PATS, nosotros podemos ver que la acción está destinada a la persona, a cambiar la concepción de la vida de las personas y desde allí se*

puede comenzar un verdadero proceso de construcción, tanto por el cambio social, el aspecto psicológico y educacional, como por un aspecto estructural, que fue el cambio de casa". (Elisamar, colaborador CEDEP, entre otros).

También en términos de indicadores cuantitativos, los resultados del proyecto fueron particularmente muy significativos. En total se derrumbaron 1.268 palafitos, 984 familias fueron trasladadas a nuevas casas, se construyeron 373 casas y fueron mejoradas 221 viviendas. También se asfaltaron 17 kms. de carreteras y fueron construidas nuevas vías de acceso, así también se instalaron servicios básicos como agua, alcantarillado, electricidad, saneamiento, etc.

Este caso ha llevado a un gran mejoramiento en el acceso a los servicios. Por ejemplo, para la comunidad de Novos Alagados, entre el 2000 y el 2006 la proporción de viviendas con conexión a la red de alcantarillado aumentó del 21% al 84%, la conexión de abastecimiento de agua del 37% al 71%, la proporción con acceso a servicios de saneamiento aumentó del 50% al 80%, mientras que el porcentaje de viviendas sin baño se redujo de 31% a 3%. En cuanto a la parte social, se reforzaron 73 organizaciones comunitarias, se construyeron, reconstruyeron y ampliaron 13 estructuras comunitarias; se realizaron 78 proyectos sociales en el ámbito educacional, de familia, de salud, de empleo e ingresos y de educación ambiental; se crearon o formaron siete cooperativas de trabajo, se introdujeron 68 jóvenes en el mercado laboral, se formaron 385 personas en cursos profesionales y 1.339 operadores sociales. Por último, se contrataron 240 personas de la misma comunidad para participar en las obras de construcción civil.

RESULTADOS

| Porcentaje de viviendas con | | 2000 | 2006 |
|------------------------------------|---|-------------|-------------|
| FISICA | Conexión al sistema de desagüe | 21% | 84% |
| | Conexión al suministro de agua | 37% | 71% |
| | Acceso al saneamiento | 50% | 80% |
| | Casas sin baño | 31% | 3% |
| SOCIAL | Asociaciones fortalecidas | | 73 |
| | Agentes sociales formados | | 1.339 |
| | Personas que han seguido cursos de capacitación | | 385 |
| | Programas sociales (con más de 600 beneficiarios) | | 78 |
| | Individuos involucrados en trabajos de construcción/repación | | 240 |
| | Jóvenes que entraron al mercado laboral | | 68 |
| | Cooperativas constituidas en los sectores de sastrería / pesca / alimentario / construcción civil | | 7 |



Como en el caso de la Asociación de los Sin Tierra (ATST), también en este caso de estudio se buscó resaltar la existencia de dinámicas de cambio en algunos sujetos e identificar los principales elementos que las personas consideran como la base del cambio. La metodología utilizada en este caso es también de tipo cualitativa y se basa en entrevistas individuales hechas a profundidad con algunos representantes de las instituciones y asociaciones involucradas, así como los observadores externos, entre ellos un emprendedor, un gerente de la Superintendencia Regional del Ministerio de Trabajo y un profesor universitario. Además, se realizaron encuestas de grupo entre los habitantes de la zona.

Se consultaron además beneficiarios de algunos proyectos educativos presentes en el área por mucho tiempo, tal como las personas de algunas asociaciones u obras educativas creadas al interior del PATS. En particular se han considerado cuatro realidades educativas/bienestar gestionadas por AVSI/CDM, tres realidades educativas/bienestar gestionadas por asociaciones locales, un centro de formación profesional en el sector de la construcción civil en colaboración con AVSI y una asociación local.

En cuanto a la situación inicial, las personas percibían que su vida estaba en peligro, ya sea por vivir en sus palafitos con el riesgo que colapsen y los posibles accidentes que podrían ocasionar graves daños a los niños y adultos debido a los continuos deslizamientos; o ya sea por la violencia del lugar. Además de esto, un problema que se ignora es el impacto en el crecimiento de los niños, los hábitos de vida desordenados y poco saludables por la falta de descanso en una vida caótica no les permite tener la capacidad de prestar atención y concentración. Casi todos los habitantes antes del inicio de los proyectos (y algunos incluso después) vivían de su ingenio. Esto tenía consecuencias tanto a nivel económico, como a nivel de la propia persona, por ejemplo, sobre la autoestima. También existe un prejuicio por parte de los extranjeros en relación a los habitantes de la zona, del cual estos últimos son conscientes al convertirse ahora en empleados de empresas y organizaciones extranjeras. En esta situación de inestabilidad de vida y de trabajo se han creado vínculos muy fuertes a nivel de comunidades y de familias que proveen una sensación de seguridad, al vivir las personas situaciones de dificultad. Sin embargo, cabe señalar que incluso en una situación difícil, hay ejemplos de iniciativas de superación propia y de la comunidad.

Según los habitantes, los principales aspectos donde la situación de la zona ha mejorado en relación a las condiciones de vida son: una mayor tranquilidad, privacidad y paz, oportunidad de estudio y trabajo. Otros aspectos destacados positivamente por los habitantes son la presencia de diversas actividades culturales para el tiempo libre y un mejor acceso a las escuelas. Como se ha señalado en la evaluación del PATS, todavía existen algunos problemas, sea por el mantenimiento de la infraestructura urbana como por las condiciones de vivienda de algunas familias. Por otra parte, en cuanto a los

servicios hay todavía muchos elementos problemáticos como la mala calidad de las escuelas, la ausencia o mal funcionamiento de las postas y del servicio postal. Por último, la mayoría de los habitantes tiene todavía un trabajo muy precario y la incidencia del desempleo es muy elevada. Aunque la situación sigue siendo difícil, se han observado los cambios notables en las personas.

En cuanto a la zona más pobre del distrito, hay que señalar la satisfacción con la que cuentan algunas mujeres al haber aprendido los conocimientos higiénicos-sanitarios básicos para el trabajo realizado con sus hijos dentro de las estructuras de AVSI; un cambio que se confirma también con la observación de los responsables de las mismas obras. Además de aprender estos conocimientos aparece, con gran importancia, el apoyo y la ayuda en la crianza de sus hijos, tanto a nivel psicológico como afectivo.

Además de las transformaciones en las condiciones de vida y en algunos servicios del distrito, el elemento que las personas entrevistadas han señalado con más fuerza es el giro que ha tomado la percepción de sus propias capacidades y autoestima. Esto se sustenta en la experiencia de poder obtener resultados que se pensaban imposibles, en el cambio de los objetivos que se desean alcanzar y en la visión del futuro, la capacidad para sacar adelante sus condiciones, para enfrentar y superar los prejuicios por parte de las personas ajenas a la zona. Sin duda, el cambio más sorprendente es aquel que representa el deseo de reanudar sus estudios, a pesar de los sacrificios que ello implica, en un número significativo de personas. Cabe señalar que, en algunos casos, esta elección nace por una experiencia más general de cambio que la persona vive (el cambio en las relaciones familiares, cambios en los hábitos sociales, etc.).

El cambio en la percepción de sus propias capacidades, en algunos casos, se traduce en iniciativas de responsabilidad para los problemas comunes del distrito (auto-organización para la recolección de desechos, mantenimiento de la infraestructura, etc.). Por otra parte, hay indicios de personas que emprenden nuevas actividades laborales o asumen nuevas responsabilidades, tanto de forma independiente como asociativa, descubriendo una nueva forma de trabajo. Por último, la administración participativa ha llevado a importantes transformaciones en las instituciones como en las asociaciones. En particular, estas últimas se han vuelto más conscientes de su identidad y de sus propias potencialidades, han desarrollado una mayor capacidad de iniciativa incluso en el diálogo con el gobierno, y sobre todo, han descubierto el potencial de trabajo, no en forma aislada, sino en conexión o en red con otras entidades del área o del sector en el que operan.

Como en el caso anterior, también aquí se ha tratado de identificar los factores básicos que han producido los cambios. El punto fundamental es también el encuentro con personas a través de las cuales se les ha presentado nuevas oportunidades para sus



vidas, o por lo menos, se ha presentado un suceso diferente que ha llevado al beneficiario a recibir, de un modo u otro, valores y capacidades, creando una nueva confianza y esperanza. Sin embargo, una nueva oportunidad o alternativa de vida diferente no es suficiente para rescatar a la persona, debe haber una apertura y sobre todo la voluntad de trabajar, de invertir algo de su tiempo y de su persona. Las oportunidades deben aprovecharse y no todos están dispuestos a arriesgar algo, a sacrificar algo, por esto es un proceso auto-selectivo. Este compromiso puede resultar difícil en el contexto de las favelas donde muchas personas prefieren el dinero fácil y el desempleo fomenta la ociosidad. La necesidad de apertura y de compromiso no solo es crucial en el comienzo, sino también a lo largo del tiempo.

No obstante, este esfuerzo debe ser apoyado por el acompañamiento y la educación constante incluso personal, percibida como algo no provisional. Todos los encuestados señalaron la importancia de haber encontrado personas interesadas, no sólo en algunos aspectos de su vida, sino en una relación que se mantenga en el tiempo y que pueda convertirse en una verdadera amistad. En la entrevista realizada a las mamás de los niños atendidos por el Centro de Orientación Familiar, -una de las obras del proyecto-, ante la pregunta, “¿Cuál fue la ayuda más importante que han tenido en el Centro?”, en lugar de nombrar la atención y el apoyo ofrecido a los niños, todos ellos de inmediato respondieron: la amistad con los trabajadores. Para las familias y para las personas que trabajan en las obras está clara la preocupación de ofrecer a los niños y a los jóvenes no sólo un conocimiento educativo de calidad, sino un proceso educativo de desarrollo humano donde ellos sean acompañados y puedan aprender a vivir.

Cabe señalar que la importancia de la experiencia de acompañamiento genera no solo el cambio de las personas, sino también en el de las asociaciones. Dentro de los PATS se ha utilizado la misma atención de método que AVSI tiene frente a las personas; incluso en el trabajo con asociaciones y cooperativas, no solo se han organizado cursos de formación, sino se ha previsto la participación de algunas personas que pudiesen acompañar a las asociaciones mismas, sea en la fase de aprendizaje como en la fase de aplicación. Es fundamental el acompañamiento y la disponibilidad requerida por todos los participantes para una convivencia en el tiempo, es decir, que implique una participación personal, tanto en los primeros momentos de mayor dificultad cuando prevalece todavía la incertidumbre sobre los otros agentes, como para generar relaciones de confianza a lo largo de los años. Frente a algunos que vienen de afuera y no se conocen es normal que se necesite de tiempo para que los beneficiarios y/o las asociaciones locales puedan comprobar si la persona está realmente interesada y es capaz de ayudar o si está persiguiendo otros fines.

Otro elemento clave es el testimonio recíproco respecto del esfuerzo en un trabajo y los resultados que se pueden alcanzar. Ver o escuchar que las personas, amigos o vecinos, estando en situaciones similares a la suya han logrado mejorar, representa un estímulo para seguir el mismo ejemplo. Este tipo de testimonio resulta importante, no sólo para los habitantes de la zona, sino también para quienes trabajan en las obras mismas: tener una retroalimentación de los cambios que el trabajo ha logrado, puede llevar en la vida de las personas a un incentivo para seguir adelante. Muy significativa ha sido la experiencia de la realización de las obras prometidas, sea en la ejecución física del proyecto, como casas, infraestructuras, guarderías y otros servicios, así como en la parte del trabajo social, como el éxito en el estudio o trabajo. Estos hechos no sólo alimentan la esperanza personal, sino que contribuyen a crear relaciones de confianza. Todos los factores identificados hasta este momento han permitido la creación de confianza. Por los testimonios obtenidos está clara la decisión de tener confianza en aquellos que proponen una nueva oportunidad para que las personas estén dispuestas a involucrarse realmente con la propuesta. Como destacó la dirigente de una asociación local:

“Las personas han roto el prejuicio original (...). Hemos conocido a las personas y a partir del momento en que se ha roto el prejuicio, la resistencia, empezamos a ver que el compromiso no depende del lugar donde se encuentren. Hemos visto a las personas, hemos conocido a las personas y esto nos ha hecho cambiar y respetar”.

El análisis realizado en este caso de estudio ha permitido identificar por un lado los factores propios del proyecto PATS, como aquellos factores que los sujetos han percibido como importantes en las causas de su cambio. El PATS se destaca principalmente por dos factores: el primero es una colaboración real entre los distintos niveles institucionales, construida lentamente en el tiempo gracias a la participación personal de los representantes; y el segundo es la participación activa de la comunidad local a través de las asociaciones presentes en ella, a través de reuniones, asambleas y la introducción de innovaciones en los procedimientos de gestión de los recursos del Banco Mundial.

Esto ha dado lugar a cambios no sólo en las condiciones de vida, sino también en las personas. En particular, hay una diferencia en la percepción de su valor, de sus posibilidades y respecto a la visión de su futuro. En el momento de las entrevistas, tanto jóvenes como personas adultas afirman que han ganado más confianza en sí mismos así como en la capacidad que tienen de hacer frente a las medidas que sean necesarias para mejorar su condición. Este cambio no se hace mecánicamente, sino a través de un camino de acompañamiento y de participación personal en el que se crean relaciones de confianza, convirtiéndose así en experiencias exitosas.



CONCLUSIONES

Si se comparan los resultados de estos dos casos de estudio, se puede observar que el caso del PATS resulta ser muy diferente del caso de la ATST desde diferentes puntos de vista, como el contexto inicial (en el primer caso está constituido por familias que tienen ingresos medios-bajos, mientras que en el otro caso las familias viven en pobreza extrema), los actores y los recursos financieros utilizados, las modalidades de participación de los “beneficiarios”, el tiempo necesario para obtener una solución a su problema de vivienda, entre otros.

Teniendo en cuenta estas diferencias, el aspecto más interesante de la investigación llevada a cabo ha sido la aparición de una similitud en los factores básicos de cambio de las personas. En ambos casos, la situación inicial de las personas se ha visto disminuida por la presencia de limitaciones que se han percibido como imposibles de cambiar. Estas limitaciones se han superado gracias a las reuniones con las personas que han brindado una nueva oportunidad, aunque normalmente hay una cierta desconfianza inicial en las personas. Esta desconfianza sólo es superada por las personas que están disponibles y comprometidas a unir esfuerzos y sacrificios necesarios, en otras palabras, por un proceso de *auto-selección*. La disponibilidad debe ser sostenida en el tiempo, mediante un seguimiento constante y que no sea percibido como algo momentáneo. Son también importantes los *testimonios recíprocos* de los hechos concretos que marcan el progreso alcanzado en el logro de sus objetivos (terreno, casa). Todos estos factores permiten una creación de confianza y el surgimiento de una percepción diferente de sus propias posibilidades.

Lo expuesto ha permitido mostrar en dos casos de desarrollo a nivel local, resultados eficaces y factores que han favorecido y contribuido a la eficacia de los proyectos en sí. Asimismo, de este análisis se puede desprender que no es tanto la forma organizativa del proyecto, (de hecho en ambos casos estos eran distintos), sino la disponibilidad de

las personas a una participación recíproca, sea por parte de los que proponen la nueva oportunidad o por parte de los beneficiarios, los que permiten que un proceso como este, con el tiempo, cree lazos de confianza y lleve a cambiar la percepción de las posibilidades y los objetivos que las personas desean alcanzar.

El análisis, por ende, ha mostrado todos los factores que han caracterizado al proyecto y que han permitido este cambio.

De estos factores, el que ha tenido mayor importancia para los distintos autores es quizás la importancia de un esfuerzo personal, individual por parte de los beneficiarios. Así mismo la atención se ha concentrado en un compromiso de tipo operativo-financiero, es decir, existe la necesidad de que los beneficiarios paguen algo por las casas que obtienen, por ejemplo, en el proyecto de *urban slum upgrading* (mejora de los barrios urbanos).

De las experiencias examinadas se deduce que no solo es necesario un compromiso de tipo financiero, sino que también es necesaria una participación personal con el propósito de que los beneficiarios puedan percibir como suyo el proyecto. El compromiso financiero no modifica el objetivo y la motivación de las personas. Es así que un compromiso de este tipo, en ambos casos estudiados, permite un compromiso que está más ligado al conjunto de relaciones de confianza en los que la persona está involucrada. El segundo factor, que estos dos casos resaltan, es la importancia de la dimensión temporal. La preocupación de mejorar las condiciones de vida de muchas personas en un breve periodo es aquella que caracteriza a todos los responsables. Como se ha visto en los dos casos estudiados, para que nazca un cambio en las personas es necesario un camino que dure muchos años. Sobre esto se podría preguntar entonces: ¿Es posible desencadenar una dinámica de desarrollo real a través de los proyectos o de los programas de menor duración? Hemos visto que para que exista un cambio en la percepción de sus propias posibilidades y la voluntad de perseguir objetivos distintos, es necesario que las personas tengan relaciones que sean estables en el tiempo, y en las cuales puedan crear lazos de confianza para poder mantener el cambio.

Quizás el aspecto en el que el resultado de la investigación se enfoca es: a qué cosa poner más atención en la evaluación del proyecto. En particular hemos visto que la eficacia depende del tipo de dinámica que se introduce en las personas participantes. Es así que se puede preguntar: ¿es suficiente evaluar resultados cuantificables del proyecto para calcular su eficacia? ¿Podemos permitir que la eficacia en términos de desarrollo se base solo en indicadores cuantitativos? El trabajo sugiere que es más interesante focalizar la atención, como objeto de evaluación, sobre las dinámicas que el proyecto o las políticas utilizadas puedan ofrecer a las personas beneficiarias, porque son exactamente estas dinámicas las que luego permitirán una sostenibilidad en el tiempo del desarrollo iniciado.



BIBLIOGRAFÍA

1. Acemoglu D. (1997). "Training and Innovation in an Imperfect Labour Market". *Review of Economic Studies*, Vol. 64, N. 220, pp. 445-464.
2. Ades A.F. y Di Tella R. (1999). Rents, Competitions, and Corruption, *American Economic Review*, 89, 4, pp. 982-993.
3. Ades A.F. y Glaeser E.L. (1999). "Evidence on Growth, Increasing Returns and the Extent of the Market", *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 3, pp. 1025-1045.
4. Aghion P. y Howitt P. (1998). *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
5. Alesina A., Spolaore E. y Wacziarg R. (2000). "Economic Integration and Political Disintegration", *American Economic Review*, Vol. 90, N. 5, pp. 1276-1296.
6. Al-Samarrai S. y Bennell P. (2007). "Where has all the Education gone in Sub-Saharan Africa? Employment and other Outcomes among Secondary School and University Leavers", *The Journal of Development Studies*, Vol. 43, N. 7, pp. 1270-1300.
7. Arrow K.J. (1962a). "The Economic Implications of Learning by Doing", *The Review of Economic Studies*, Vol. 29, June, N. 3, pp. 155-173.
8. Azariadis C. y Drazen A. (1990). "Threshold Externalities in Economic Development", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105, N. 2, pp. 501-526.
9. Bardhan P. (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, September, pp. 1320-1346.
10. Barro R. (1991). "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, N. 2, pp. 407-443.

11. Barro R. y Lee J-W. (1994). "Sources of Economic Growth", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 40.
12. Barro R. y Lee J-W. (2001). "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications", *Oxford Economic Papers*, Vol. 53, July, N. 3, pp. 541-63, Oxford University Press.
13. Bauer P. T. (1972). *Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
14. Becker G.S. (1992). "The Economic Way of Looking at Life", Nobel Lecture, The Nobel Foundation, Stockholm.
15. Becker G.S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press.
16. Behrman J.R. (1990). "Women's Schooling and Nonmarket Productivity: A Survey and a Reappraisal", unpublished paper, University of Pennsylvania.
17. Benhabib J. y Spiegel M. (1994). "Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, October, pp. 143-173.
18. Benhabib J. y Spiegel M. (2005). "Human Capital and Technology Diffusion", in Aghion P. y Durlauf S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: North Holland, pp. 935-966.
19. Blomström M., Lipsey R.E. y Zejan M. (1994). "What Explains the Growth of Development Countries?", en W. Baumol, R. Nelson y E. Wolff (eds.), *Convergence and Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence*, Oxford University Press, Oxford.
20. Boone P. (1994), *The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth*, London School of Economics, Mimeo.
21. Boone P. (1996). "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid", *European Economic Review*, Vol. 40, February, N. 2, pp. 289-329.
22. Borensztein E., de Gregorio J. y Lee J-W. (1998). "How does Foreign direct Investment affect Growth?", *Journal of International Economics*, Vol. 45, June, pp. 115-135.
23. Bosworth B.P. y Collins S.M. (2003). "The Empirics of Growth: An Update", *Brookings Papers on Economic Activity*, N. 2, pp. 113-206.
24. Boutros-Ghali B. (1992). "An Agenda for Peace - Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping", *Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/47/277-S/24111, para 17, UN Sales N. E.95.I.15 (1995).



25. Bowles S., Durlauf S. y K. Hoff (2006). "Introduction", en S. Bowles, S. Durlauf e K. Hoff (eds), *Poverty Traps*, Princeton UP, Princeton and Russell Sage Foundation, New York.
26. Burnside C. y Dollar D. (1997). "Aid, Policies, and Growth", *Policy Research, Working Paper N. 1777*, World Bank, Washington (D.C.).
27. Burnside C. y Dollar D. (2004). "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence", *World Bank Policy Research, Working Paper N. 3251*.
28. Chenery H.B. y Strout A.M. (1966). "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review*, Vol. 56, September, N.4, part I.
29. Ciccone A. y Papaioannou E. (2005). "Human Capital, the Structure of Production, and Growth", *CEPR, Discussion Paper N. 5354*.
30. Dalgaard C-J., Hansen H. y Tarp F. (2004). "On the Empirics of Foreign Aid and Growth", *Economic Journal*, Vol. 114, N. 496, pp. 191-216.
31. Desmet K. y Ortín I.O. (2007). "Rational Underdevelopment", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 109, N. 1, pp. 1-24.
32. Doucouliagos H. y Paldam M. (2005). "The Aid Effectiveness Literature. The Sad Result of 40 Years of Research", *Working Paper N. 2005-15*, University of Aarhus, Denmark.
33. Doucouliagos H. y Paldam M. (2006). "Conditional Aid Effectiveness: A Meta Study", *Working Paper N. 2005-12*, University of Aarhus, Denmark.
34. Doucouliagos H. y Paldam M. (2008). "Aid Effectiveness on Growth: A Meta Study", *European Journal of Political Economy*, 24, pp. 1-24.
35. Dowling J.M. y Hiemenz U. (1983). "Aid Savings and Growth in the Asian Region", *The Developing Economies*, Vol. 21, N. 1, pp. 1-13.
36. Easterly W. (1999). "The Ghost of Financing Gap: Testing the Growth Model of the International Financial Institutions", *Journal of Development Economics*, Vol. 60, December, N. 2, pp. 423-438.
37. Easterly W. (2000). "The Middle-Class Consensus and Economic Development", *World Bank Policy Research, Working Paper N.2346*.
38. Easterly W. (2001a). *The Elusive Quest of Growth, Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge (Mass.), (trad.it. *Lo sviluppo inafferrabile. L'avventurosa ricerca della crescita economica nel Sud del mondo*, Bruno Mondadori Editore, Milano, 2006).

39. Easterly W. (2001b). "The Lost Decades: Explaining Developing Country Stagnation 1980-1998", en: *Journal of Economic Growth*, Vol. 6, N. 2, pp. 135-157.
40. Easterly W. (2005). "Reliving the '50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development", Center for Global Development, *Working Paper*, 65.
41. Galor O. y Mountford A. (2006). "Trade and the Great Divergence: The Family Connection", *American Economic Association*, Papers and Proceedings, May, pp. 299-303.
42. Gelb A., Knight J.B. y Sabot R.H. (1991). "Public Sector Employment, Rent Seeking and Economic Growth", *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 101, N. 408, pp. 1186-99.
43. Glewwe P. (2000). *Schools, Skills and Economic Development: Evidence, Gaps and Research Prospects*, Mimeo, World Bank.
44. Goldin I., Rogers H. y Stern N. (2002). "The role and effectiveness of development assistance. Lessons from World Bank experience", *World Bank Research Paper*.
45. Griffin K.B. y Enos J.L. (1970). "Foreign Assistance: Objectives and Consequences", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 18, N. 3, pp. 313-27.
46. Hansen H. y Tarp F. (2000). "Aid Effectiveness Disputed", *Journal of International Development*, Vol. 12, pp. 375-398.
47. Hansen H. y Tarp F. (2001). "Aid and Growth Regressions", *Journal of Development Economics*, Vol. 64, pp. 547-570.
48. Hanson G.H. (2001). "Should Countries promote Foreign Direct Investment?", *G-24 Discussion Paper* N. 9, pp. 1-30.
49. Hanushek E.A. y Kimko D.D. (2000). "Schooling, Labor Force Quality, and the Growth of Nations", *American Economic Review*, Vol. 90, December, N. 5, pp. 1184-1208.
50. Hanushek E.A. y Wößmann L. (2007). "The Role of Education Quality in Economic Growth", *World Bank Policy Research*, Working Paper N. 4122, February.
51. Harms P. y Lutz M. (2004). "The Macroeconomic Effects of Foreign Aid: A Survey", *Discussion Paper* N. 11, September, University of St. Gallen.
52. Hoff K. (2000). "Beyond Rosenstein-Rodan: the Modern Theory of Underdevelopment Traps", World Bank Development Economics Conference 2000.
53. Hopkin J. (2002). "States, Market and Corruption: A Review of Some Recent Literature", *Review of International Political Economy*, Vol. 9, N. 3, pp. 574-590.



54. Isham J., Kaufmann D. y Pritchett L. (1995). "Governance and Returns on Investment: An Empirical Investigation," *World Bank Policy Research*, Working Paper N. 1550.
55. Islam R. (2003). "Do More Transparent Governments Govern Better?," *World Bank Policy Research*, Working Paper N. 3077.
56. King R. y Levine R. (1994). "Financial indicators and growth in a cross section of countries", *World Bank Policy Research WP*, 819.
57. Knack S. y Keefer, P. (1995). "Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative measures", *Economics and Politics*, 7, pp. 207-27.
58. Krueger A.B. y Lindahl M. (2001). "Education for Growth: Why and for whom?," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, N. 4, December, pp. 1101-1136.
59. Lau L.J., Jamison D.T. y Louat. F.F. (1991). "Education and Productivity in Developing Countries: An Aggregate Production Function Approach", *World Bank PRE Working Paper Series* N. 612, Washington (D.C.).
60. Lavergne R., Wood J. (2006). "Aid effectiveness and non-state partnership: analytical considerations", *CIDA Working Papers*.
61. Levine R., Renelt D. (1992). "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *The American Economic Review*, 82, 4, pp. 942-963
62. Lindert P.H., y Williamson J.G. (2003). "Does Globalization make the World more Unequal?," en: Bordo M., Taylor A.M. y Williamson J.G. (eds.), *Globalization in Historical Perspective*, University of Chicago Press Chicago, IL.
63. Lucas R.E. (1988). "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, July, pp. 3-42.
64. Maddison A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*, Development Centre Studies, *OECD*, Paris.
65. Mankiw N.G. (1995), "The Growth of Nations", *Brookings Papers in Economic Activity*, N. 1, pp. 275-326.
66. Mankiw N.G., Romer D. y Weil P. (1992). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, N. 2, pp. 407-37.
67. Meier S.G. (1995). *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, Oxford.
68. Mosley P. (1980). "Aid, Savings and Growth Revisited", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 42, N. 2, pp. 79-95.

69. Mosley P., Hudson J. y Horrell S. (1987). "Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries", *Economic Journal*, Vol. 97, N. 387, pp. 616-41.
70. Murphy K., Shleifer A. y Vishny R. (1993), "Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?" *American Economic Review*, 83, 2, pp. 409-414.
71. Nehru, V., Swanson E. y Dubey A. (1995). "New Database on Human Capital Stock in Developing and Industrial Countries: Sources, Methodology and Results.", *Journal of Development Economics*, Vol. 46, pp. 379-401.
72. Nelson R.R. y Phelps E. (1966). "Investment in Humans, Technology Diffusion and Economic Growth", *American Economic Review*, Vol. 56, May, N. 2, pp. 69-75.
73. Nie N.H., Junn J. y Stehlik-Barry K. (1996). *Education and democratic Citizenship in America*, University Press of Chicago.
74. OECD (1998). "Returns to Investment in Human Capital", ch.4 en: "Human Capital Investment – An International Comparison", Paris: *OECD*, Centre for Educational Research and Innovation.
75. Papanek G.F. (1972). "The Effect of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries", *The Economic Journal*, Vol. 82, September, N. 327, pp. 934-950.
76. Pritchett L. (2001). "Where Has All the Education Gone?", *The World Bank Economic Review*, Vol. 15, N. 3, pp. 367-391, World Bank.
77. Psacharopoulos G. (1985). "Returns to Education: A Further International Update and Implications", *The Journal of Human Resources*, Vol. 20, N. 4, Autumn, pp. 583-604.
78. Psacharopoulos G. y Patrinos H.A. (2002). "Returns to Investment in Education: A Further Update", *World Bank Policy Research*, Working Paper N. 2881, Washington (D.C.).
79. Radelet S., Clemens M. y Bhavnani R. (2004). "Aid and Growth: The Current Debate and Some New Evidence", *Center for Global Development*, February.
80. Rajan R.G. y Subramanian A. (2005). "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?", *IMF Working Paper* N. 127, June.
81. Reinikka R. y Svensson J. (1999). "Confronting Competition: Investment Response and Constraints in Uganda", *World Bank Policy Research Working Paper* N. 2242.
82. Rodrik Dany (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton NJ.



83. Romer P.M. (1989). "Human Capital and Growth: Theory and Evidence", *Conference Series on Public Policy*, Carnegie-Rochester, N. 32, pp. 251-286.
84. Roodman, D. (2007). "The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-country Empirics", *World Bank Economic Review*.
85. Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, London.
86. Schumpeter J.A., (1961). *The Theory of Economic Development*, Oxford University Press.
87. Sianesi B. y Van Reenen J. (2002). "The Returns to Education: A Review of the Empirical Macro-Economic Literature", *Institute of fiscal studies*, Working Paper n.5.
88. Spolaore E. y Wacziarg, R. (2005). "Borders and Growth", *CEPR Discussion Papers*, N. 5202.
89. Svensson J. (2000). "Foreign Aid and Rent Seeking", *Journal of International Economics*, Vol. 51, August, N. 2, pp. 327-368.
90. Todaro M. (2000). *Economic Development*, Addison-Wesley, Reading (Mass.).
91. Weiss T.G. (2000). "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly*, Vol. 21, October, N. 5, pp. 795 – 814.
92. Williamson J. (1990). "What Washington Means by Policy Reform", en: Williamson J (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington (D.C.), Institute for International Economics.
93. Winters L.A. (2004). "Trade Liberalisation and Economic Performance: An Overview", *The Economic Journal*, Vol. 114, N. 493, pp. F4–F21.
94. World Bank (1991). "The challenge of development", *World Development Report 1991*.
95. World Bank (1993). "Investing in Health", *World Development Report 1993*, New York, Oxford University Press.
96. World Bank (1995). "Workers in an Integrating World", *World Development Report 1995*, Washington D. C.
97. World Bank (1997). "The State in a Changing World", *World Development Report 1997*, Washington D.C.
98. World Bank (2005). "Economic Growth in the 1990s Learning from a Decade of Reform", Washington, D.C.



99. World Bank (2007). "Development and the Next Generation", *World Development Report 2007*, Washington, D.C.
100. Wößmann L. (2003). "Specifying Human Capital", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 17, N. 3, pp. 239-270.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| 1. La eficacia de las políticas de inversión en capital físico | 11 |
| 1.1 La relación entre ayuda e inversiones | 12 |
| 1.2 La relación entre ayuda y crecimiento | 12 |
| 2. Las políticas de inversión en capital humano | 13 |
| 2.1 Los beneficios de la educación: el enfoque micro | 14 |
| 2.2 Capital humano y crecimiento: el enfoque macro | 15 |
| 2.3 La calidad de la educación | 16 |
| 3. Las causas de la ineficacia de la ayuda | 17 |
| 3.1 Complementariedad y externalidades | 17 |
| 3.2 Gobiernos, políticas y estructura institucional | 19 |
| 3.3 La condicionalidad como instrumento correctivo | 20 |
| 4. Las nuevas políticas para resolver el problema del desarrollo | 23 |
| 4.1 Complejidad y especificidad | 23 |
| 4.2 Grandes planes, acción individual y subsidiariedad | 24 |
| 4.3 Educación del yo, factor del desarrollo | 25 |
| 5. Dos casos de desarrollo local | 26 |
| 5.1 El caso de la asociación de trabajadores sin tierra de são paulo | 28 |
| 5.2 El caso del proyecto de asistencia técnica y social en salvador de bahía | 35 |
| CONCLUSIONES | 43 |
| BIBLIOGRAFÍA | 45 |

