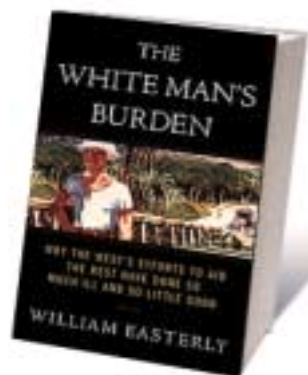


William Easterly

The white man's burden. Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good

Penguin Press, 2006, 417 págs.



Pedro Gete Sánchez
Universidad de Chicago

Dice un proverbio que el camino del infierno está lleno de buenas intenciones. Y probablemente éste habría sido un buen título para el último libro de William Easterly, «The White Man's burden», porque su conclusión es que, a pesar de las buenas intenciones con que se recauda y planifica, la mayor parte de la ayuda al desarrollo gestionada a través de agencias gubernamentales o instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial o la ONU, ha sido ineficaz y en ocasiones incluso ha empeorado la situación. Esto es lo que Easterly llama «la segunda tragedia» de los pobres (la «primera tragedia» es que en el siglo XXI aún haya millones de personas en situación de pobreza extrema y muriendo de enfermedades fácilmente evitables).

William Easterly es profesor de Economía en la Universidad de Nueva York, cuenta con numerosas publicaciones en las principales revistas científicas de Economía y durante dieciséis años trabajó como economista para el Banco Mundial. Abandonó esta institución en 2001 tras la polémica generada por su primer libro, *The Elusive Quest for Growth*, The MIT press, 2001, donde analizaba incisivamente por qué los países pobres no logran desarrollarse a pesar de los esfuerzos de las organizaciones internacionales. Easterly combinaba la historia de las teorías económicas de crecimiento con el análisis de la evidencia empírica para concluir que las soluciones propuestas por dichas organizaciones fracasan porque olvidan un principio económico básico: que las personas (sean individuos, gobiernos o empresas) responden a los incentivos.

En este su segundo libro, Easterly ataca la manera en que esas organizaciones diseñan e implementan la ayuda al desarrollo. Considera que esa ayuda ha fracasado y que es necesario un cambio radical de enfoque para hacerla eficaz. Easterly comparte los objetivos de las organizaciones a las que cáusticamente critica, pero disiente de las políticas que aplican para alcanzarlos. Tal vez la polémica por su anterior libro y su posterior salida del Banco Mundial expli-

quen el tono con que Easterly escribe. Un tono excesivamente provocador, que en muchos momentos se convierte en maniqueo y que le lleva a emitir juicios de valor demasiado rotundos, contradictorios en ocasiones con afirmaciones más mesuradas que aparecen en otras partes del libro. Así pasa, por ejemplo, cuando divide en dos insulsas categorías a los agentes involucrados en la ayuda al desarrollo: «planificadores *versus* buscadores», o cuando titula el capítulo cinco: «los ricos tienen mercados y los pobres burócratas». Creo que este estilo hace un flaco favor al libro porque desvía la atención de lo esencial, que es la habilidad de Easterly para ofrecer brillantes razonamientos, apoyados en la teoría económica y la evidencia empírica, sobre por qué las políticas tradicionales fallan tan a menudo. Ésta es la valiosa aportación de Easterly, que es ya por sí misma lo suficientemente provocadora como para tener que sazorarla con tanta pimienta.

Easterly utiliza tres tipos de argumentos para probar que la ayuda al desarrollo ha fracasado: primero, que empíricamente los artículos científicos son cuando menos inconclusos acerca de la capacidad de esta ayuda para estimular el crecimiento económico; segundo, cuando se analizan los casos de países pobres que han protagonizado historias relativamente exitosas (Botswana, China, Corea del Sur, Hong Kong, India, Indonesia, Singapur, Taiwán y Tailandia) se observa que no eran países que recibieran mucha ayuda y que, en general, han seguido caminos que divergen de las políticas ortodoxas del desarrollo; por último, que pese a haberse empleado más de 2,3 billones de dólares durante las últimas cinco décadas no se han alcanzado resultados *a priori* factibles, como eliminar enfermedades cuya prevención es muy barata (el ejemplo que Easterly cita más veces es el de la malaria), o que África ha recibido más de 0,6 billones de dólares en las últimas cuatro décadas y muchos de sus habitantes están peor que en 1960. Easterly no niega que ha habido programas de ayuda internacional exitosos, principalmente en las áreas de salud y educación, pero considera que han sido casos aislados y diseñados siguiendo los principios que él defiende. La mayor parte de las publicaciones científicas de Easterly han sido de carácter empírico y el capítulo segundo es buena muestra de su excelente conocimiento tanto de la literatura como de los datos sobre los que escribe. Pero la evidencia que presenta no parece lo suficientemente concluyente para hablar de fracaso con la rotundidad que Easterly utiliza desde el mismo subtítulo del libro; aunque con esto no quiero decir que le falte apoyo empírico para cuestionar la eficacia de las políticas de desarrollo implementadas hasta ahora. Easterly es honesto y reconoce los problemas técnicos a los que se enfrentan los estudios empíricos (por ejemplo, de un modo muy pedagógico explica las dificultades para salvar problemas econométricos como la *reverse causality*). Pero también es incisivo en su ataque a quienes usan los datos de forma torticera, como cuando acusa a muchos políticos e instituciones de «sesgo de confirmación» (sesgo que aparece cuando sólo se tiene en cuenta aquella evidencia consistente con lo que previamente se pensaba).

Para Easterly, el fracaso de la ayuda al desarrollo tiene dos causas principales: la primera es que esta ayuda se ha concebido de un modo utópico, a través de grandes planes de desarrollo difícilmente evaluables (como los Objetivos del Milenio de la ONU) y que están viciados tanto por la existencia de problemas de información como por haber sido diseñados con un patrón estándar, sin tener en cuenta las complejas y heterogéneas realidades económicas y sociales de los países donde se van a aplicar. La segunda es que nadie exige responsabilidades a

esas organizaciones por el éxito o fracaso de sus planes, lo que impide generar incentivos para que reformen su forma de actuar, a pesar de que los fracasos se suceden.

Easterly considera que estos problemas han estado presentes tanto en las iniciativas de izquierdas como en las de derechas. En la izquierda, por el atractivo que siempre genera la idea de un gran esfuerzo dirigido por el Estado para acabar con la pobreza. En la derecha, por su obsesión por expandir el capitalismo occidental a todo el planeta, con intervenciones militares incluidas (durante todo el libro Easterly no ahorra las críticas a la política exterior de EEUU y el capítulo ocho es un auténtico misil contra las intervenciones militares norteamericanas, desde las que empiezan con la “Guerra Fría” hasta las actuales en la “Guerra contra el terror”).

Easterly cree que el secreto del éxito del mundo desarrollado es la combinación de democracia y mercado porque ambos se complementan («los mercados son eficientes para producir los libros que los lectores quieren, pero el Gobierno tiene la más difícil tarea de lograr que todo el mundo sepa leer»). Ambos funcionan porque se basan en los dos principios que tanto echa en falta en la ayuda al desarrollo: el *feedback* y la *accountability*. En los mercados porque las empresas tienen que esforzarse por ofrecer productos que satisfagan las necesidades de los consumidores, y estos con sus decisiones de consumo dan *feedback* a las empresas. En democracia porque aquellos políticos que no ofrecen propuestas que los ciudadanos quieren, o que las incumplen repetidamente, acaban perdiendo las elecciones. Sin embargo, Easterly está en contra de las políticas de desarrollo que tratan de exportar el modelo occidental de democracia y mercados porque considera que son intentos de «ingeniería social» con catastróficos resultados. Por esta razón se muestra implacable con los programas de ajuste estructural y terapias de *shock* que el FMI y el Banco Mundial han aplicado a los países ex-comunistas, África y Latinoamérica para favorecer la rápida transición a economías de mercado. Easterly cree en los mercados (aunque reconoce que ellos por sí solos no bastan para arreglar los problemas de los pobres, pues razona que si tuvieran esa capacidad ya la habrían utilizado) pero matiza que para que éstos sean socialmente beneficiosos son necesarias unas condiciones previas. De otro modo, la búsqueda del beneficio y del interés individual puede ser socialmente perjudicial. Esta conclusión, que al no economista puede parecerle obvia, se descuida a veces dentro de nuestra profesión (y eso que el criterio de óptimo social más utilizado es el criterio de Pareto, que es uno de los menos restrictivos), tal vez por olvido de premisas necesarias para que se cumplan los Teoremas del Bienestar (principal soporte teórico de la eficiencia de los mercados). Easterly no lo cita, pero en 1990 Stiglitz consagró las *Wicksell lectures* a estas cuestiones teóricas vinculándolas precisamente a las reformas estructurales de los países ex-comunistas; el libro basado en aquellas conferencias (*Whiter socialism?*, The MIT press, 1994) es una pedagógica explicación de los límites de los Teoremas del bienestar y de los peligros de la fe ciega en los mercados.

Easterly aporta pocas ideas para mejorar la democracia o el funcionamiento de los mercados en África. Su contribución es explicar por qué las políticas aplicadas hasta ahora no han funcionado. En este sentido es muy interesante el capítulo cuarto, donde inteligentemente advierte que la ayuda al desarrollo puede ser un freno al avance de la democracia. Easterly utiliza los argumentos del reciente libro de Acemoglu y Robinson (*Economic origins of dictatorship and democracy: economic and political origins*, Cambridge University Press, 2006). Acemoglu

y Robinson han escrito un valioso libro donde la democracia aparece como el resultado de las interacciones estratégicas entre una minoría rica y una mayoría pobre. La democracia es un pacto social por el que la élite acepta la posibilidad de redistribución, pero a la vez se asegura que no habrá una revolución que acabe con ellos. La élite siempre puede rechazar la democracia y tratar de mantener el *statu quo* sofocando las revoluciones, pero si la revolución triunfa, la élite es eliminada. La élite debe, por tanto, decidir si acepta cambiar hacia un sistema democrático (que conlleva redistribución económica y social) o si prefiere defender el *statu quo* frente a las eventuales revueltas. Esta decisión depende tanto de lo que perdería con la democracia como de la probabilidad de éxito de una revolución, la intensidad de estos dos incentivos determina por qué unas sociedades cambian a regímenes democráticos antes que otras. Las sociedades donde las élites tienen más que perder con el paso a la democracia (como, por ejemplo, sociedades muy desiguales o aquellas cuya riqueza es fácil de redistribuir) o donde es poco probable que una revolución triunfe (por ejemplo, cuando la mayoría pobre son campesinos en lugar de obreros industriales) tienen menos regímenes democráticos. La presencia de recursos naturales dificulta la transición a la democracia porque éstos son más fáciles de redistribuir que la riqueza generada por el capital humano o la maquinaria (lo que explica que las élites de los países con recursos naturales sean menos propensas a aceptar la democracia). Los datos parecen confirmar esta teoría, en especial en los países petrolíferos. Por eso el calificativo de «la maldición del petróleo». Easterly cree que la ayuda al desarrollo tiene mucha similitud con los ingresos petrolíferos porque se trata de grandes cantidades de dinero fácilmente «apropiables» que se entregan a los gobiernos (los estatutos del FMI y el Banco Mundial les imponen operar a través de los gobiernos de los países receptores), por eso habla de una posible «maldición de la ayuda al desarrollo». Easterly señala que, como regla general, la ayuda al desarrollo no discrimina entre gobiernos antidemocráticos o no. Por ejemplo, en 2002 los veinticinco países con gobiernos más antidemocráticos (según el *ranking* del Banco Mundial) recibieron 9.400 millones de dólares (con algunos de los peor clasificados recibiendo más de mil millones de dólares cada uno).

Según se va leyendo el libro, es difícil evitar una sensación de frustración contra las instituciones internacionales por su incapacidad para convertir las buenas intenciones en resultados. Pero Easterly nunca pide que éstas sean suprimidas, al revés, organismos como la ONU, el FMI o el Banco Mundial aparecen como imprescindibles para eliminar la pobreza. Los éxitos de ONG y entidades privadas son descritos con admiración, pero no porque estas entidades sean la panacea contra la pobreza sino porque aplican los principios que Easterly tanto admira: proyectos a pequeña escala, diseñados desde el terreno y teniendo en cuenta los intereses e incentivos de los receptores de la ayuda.

La aportación constructiva de Easterly es proponer un cambio radical en el enfoque de la ayuda al desarrollo: sustituir los grandes planes y las terapias de choque por reformas graduales y proyectos menos ambiciosos, pero cuyo éxito/fracaso pueda ser más fácilmente evaluado (es lo que Easterly llama *piecemeal approach*). Que los organismos internacionales se sometan a agencias independientes de evaluación y se fomente el *feedback* con las personas receptoras de la ayuda (apostar por la figura del *local watcher*). Que los proyectos no se diseñen con un enfoque «arriba-abajo» sino desde el terreno, consultando con las poblaciones locales

(el *homegrown approach* como antídoto a los problemas de información). Que se tengan en cuenta los incentivos de los individuos¹. Que la ayuda no sea necesariamente canalizada a través de los gobiernos (Easterly acusa a los Objetivos del Milenio tanto de olvidar que los malos gobiernos son un freno fundamental al desarrollo como de pensar que este obstáculo puede superarse simplemente incrementando el presupuesto) y se promueva a los emprendedores locales. Que las opiniones públicas de los países desarrollados exijan a sus gobernantes resultados y no sólo incrementar la ayuda.

Estas propuestas abordan más la cuestión de cómo actuar que la de qué hacer. Por eso a Easterly le gusta afirmar que él no ofrece ningún plan para luchar contra la pobreza, porque además «el mejor plan es no tener un plan». Esta provocadora frase refleja dos principios que imbuyen todo el libro y que yo enunciaría como *think locally, think small*. Aquí reside el principal peligro del enfoque de Easterly, porque sus críticas a los grandes planes a escala planetaria parecen llevarle al otro extremo: a no reconocer que hay problemas cuya resolución exige un enfoque global y no parcial, con políticas que persigan más de un único objetivo concreto (¿de qué serviría el éxito de un proyecto para llevar libros a las escuelas y motivar a los profesores si no se complementa con un proyecto que cure las lombrices que impiden estudiar a los niños?) o con mecanismos de cooperación internacional (¿qué papel juegan las economías de escala en la ayuda al desarrollo? ¿Es posible sacar a un país de la pobreza mientras sus vecinos se mantienen en la miseria extrema? ¿Cómo interactúan los flujos migratorios y el diseño de la ayuda al desarrollo?).

Como conclusión, William Easterly ha escrito un libro que aporta magníficos argumentos para alentar el debate sobre la reforma de la ayuda al desarrollo y las instituciones que la diseñan e implementan. Una reforma de estas características no es fácil de conseguir si la opinión pública de los países desarrollados no presiona para que así pase. Los meritorios esfuerzos de estrellas mediáticas como Bono o Angelina Jolie están logrando que África aparezca en las portadas de todo tipo de periódicos. Libros como el de Easterly señalan graves cuestiones que merecen también la misma atención. Si así pasase, las buenas intenciones contra la pobreza se transformarían en mejores resultados.

¹ Se trata de evitar fracasos como el de las redes para prevenir la malaria, que tras ser distribuidas de forma masiva y gratuita se utilizaron para otros fines; en cambio, aquéllas distribuidas previo pago de un precio subvencionado fueron un gran éxito porque quienes vendían las redes tenían incentivos para explicar su utilidad, y quienes compraban, para usarlas correctamente.