

Ontwikkelingseconomie in actie: nieuwe inzichten over ontwikkeling, armoede en ongelijkheid

Chris Elbers

Dit artikel biedt een tour d'horizon door het vakgebied van de ontwikkelingseconomie. Een kernthema is uiteraard armoede en ongelijkheid en de wisselwerking daarvan met economische ontwikkeling. Dit vraagstuk wordt belicht vanuit gangbare empirische onderzoeksmethoden uit de macro- en micro-economie. Ontwikkelingseconomie is steeds meer een toepassingsgebied geworden van de algemene economie en steeds minder een aparte discipline. Op data gebaseerd onderzoek helpt om een veel preciezer en genuanceerder beeld te krijgen van de veelkoppige problematiek van ontwikkelingslanden en beleidsopties inzake armoedebestrijding (van de redactie).

Ontwikkelingseconomie is economie toegepast op ontwikkelingslanden. Nieuwe ideeën en technieken in de hoofdtakken van het moedervak zoals micro-economie, macro-economie, welvaartstheorie/publieke economie en politieke economie zijn al snel terug te vinden in ontwikkelingseconomie. Dat is niet altijd zo geweest; de pioniers van het vak vonden dat de economische theorie van 'ontwikkelde' westerse economieën niet van toepassing was op ontwikkelingslanden. Het gebrek aan markten, instituties en infrastructuur in ontwikkelingslanden maakte volgens hen de traditionele economische modellen totaal ongeschikt als analytisch kader of als leidraad voor politiek. Zij benadrukten het grote belang van overheidsinterventies, om 'evenwichtige groei' te bereiken (Nurkse, 1953), of de economie te kickstarten door middel van een 'big push' (Rosenstein-Rodan, 1943), om de ongevoeligheid voor marktprik-

kels te compenseren (Boeke, 1940), of een vuist te maken tegen afhankelijkheid van 'het Westen' of 'het Noorden' (Dos Santos, 1973).

Sommige van deze ideeën zijn inmiddels te interpreteren met het theoretisch instrumentarium van *main stream economics*, zie bijvoorbeeld Krugman (1993) over de *big push* en 'evenwichtige groei'. Omgekeerd hebben de problemen van ontwikkelingslanden soms ook geleid tot echte vernieuwing in het moedervak. Het meest beroemde voorbeeld is Joseph Stiglitz die zijn ideeën over de rol van informatie en (ontbrekende) markten volgens eigen zeggen heeft gevormd naar aanleiding van zijn ervaringen als jonge econoom in Afrika, begin jaren zeventig. Kort gezegd, in ontwikkelingslanden kom je 'economie' in zijn meest extreme vorm tegen en dat maakt ze een interessant studieobject: wil je weten hoe belangrijk X is voor een economie, dan doe je er goed aan eens te kijken naar situaties waar X niet beschikbaar is.

Voor de meeste mensen, econoom of niet, zal academische interesse niet de belangrijkste reden zijn om zich in ontwikkelingslanden te verdiepen. Het gaat ze om de wijdverbreide armoede en rechteloosheid in de wereld. 'Armoede' is een sleutelbegrip in de ontwikkelingseconomie en in de beleidsdiscussie is het een belangrijke, zo niet de belangrijkste toetssteen. Dat roept de vraag op hoe je armoede zou kunnen definiëren en meten, een vraag die inmiddels is uitgroeid tot een belangrijk onderzoeksgebied, van groot belang voor bijvoorbeeld beleidsevaluaties.

In dit artikel bespreek ik een aantal recente ontwikkelingen in de ontwikkelingseconomie. Ik streef niet naar volledigheid maar probeer 'breed' te zijn door toepassingen uit diverse onderdelen van het vak economie te kiezen. Armoede en economische ongelijkheid zijn daarbij een terugkerend thema. Door deze focus komt een aantal ontwikkelingen en discussies, zoals het in diskrediet raken van invoersubstitutie en de discussie over de Washington Consensus niet of alleen zijdelings ter sprake.

Data. De belangrijkste ontwikkeling op het gebied van ontwikkelingseconomie is wat mij betreft de enorme toename in beschikbare data. Data die zich uitstrekken van het micro-domein van individuen en huishoudens tot macro-economie, geografie en milieu. Niet dat de

beschikbaarheid van nieuwe gegevens tot een grotere consensus onder economen (of andere sociale wetenschappers) heeft geleid, maar de spelregels in het wetenschappelijke debat zijn wel zo veranderd dat je niet meer met een verhaal kunt aankomen zonder dat behoorlijk met gegevens te onderbouwen.

1 Macro

Economische ontwikkeling is, hoe je het ook wendt of keert, verbonden met economische groei. De empirische studie van economische groei heeft een enorme vlucht genomen sinds het beschikbaar komen van vergelijkbare macro-economische gegevens voor bijna alle landen ter wereld, de zogenaamde *Penn World Table*.¹ Met deze gegevens is het mogelijk de groeiprestaties van landen in een eenvoudig statistisch model te vergelijken, bijvoorbeeld om te onderzoeken wat goed is voor economische groei en wat niet. Het onderwerp is potentieel van onschatbare waarde voor ontwikkelingslanden. Nobelprijswinnaar Robert Lucas heeft daar in zijn beroemde artikel uit 1988 in het *Journal of Monetary Economics* de aandacht op gevestigd door te wijzen op de grote verschillen die er bestaan tussen de lange-termijn groeivoeten van landen. Als de oorzaak van die verschillen begrepen zou worden, zou er misschien beleid kunnen worden ontwikkeld dat de groei van de achterblijvers kan versnellen. Zelfs een hele kleine verhoging van de lange-termijn groeivoet leidt door de logica van groei op groei tot een enorme inkomensstename ten opzichte van het oorspronkelijke groeipad. Wie de sleutel tot zo'n toename van de groei aanlevert, is zijn (of haar) gewicht vele malen in goud waard.

Een voorbeeld. Met een (jaarlijkse) inkomensgroei per hoofd van de bevolking van rond de 2% heeft India het sinds de onafhankelijkheid in 1945 helemaal niet slecht gedaan. Zeker niet als we verder dan enkele decennia terugkijken in de geschiedenis ter vergelijking. De wereld maakte pas kennis met dit soort groeivoeten toen de Amerikaanse economie aan het eind van de negentiende eeuw op stoom begon te komen. Voorzover we dat kunnen reconstrueren is er in onze eigen

¹ Zie voor de meest recente versie Heston *et al.* (2002).

Gouden Eeuw nauwelijks (productiviteits)groei geweest en in het Engeland van de industriële revolutie was het groeitempo jaarlijks minder dan 0,5% per hoofd van de bevolking.² Met een groeivoet van 2% per jaar kunnen de bewoners van India verwachten dat hun kinderen te zijner tijd gemiddeld twee keer zo welvarend zullen zijn als zijzelf. Zuid-Korea heeft over een lange periode een groeivoet per hoofd van de bevolking van 6% per jaar gerealiseerd! Bij deze groeivoet verdubbelt het gemiddeld inkomen in één generatie drie keer. De Koreaanse moeder kan dus verwachten dat haar dochter in de toekomst acht keer zo welvarend zal zijn. Wie goed tot zich laat doordringen wat de waarde is van zelfs maar een bescheiden verhoging van de groeivoet van India, zal volgens Lucas tot de conclusie komen dat er geen vraag in de economie is die qua belang ook maar in de schaduw kan staan van de vraag naar het waarom en hoe van economische groei. Het zoeken naar de heilige graal van de economische groei is misschien verbazend voor wie vooral de schaduwkant van groei ziet: vervuiling, kaalslag en congestie. Maar er is weinig hoop dat de armoede in de wereld kan worden uitgebannen als het groeitempo in veel ontwikkelingslanden, met name die in Zuidelijk Afrika, niet aanzienlijk stijgt.

Bij de meeste empirische groeistudies wordt gebruik gemaakt van zogenaamde 'groeiregressies', waarbij een statistisch verband wordt gezocht tussen economische groei en een vracht aan variabelen die de sociale, economische en geografische omstandigheden in de onderzochte landen moeten samenvatten. Naast brave economische variabelen zoals de hoogte van invoertarieven of de investeringsquote zijn er variabelen die etnische heterogeniteit beschrijven, het aantal politieke moorden per jaar, dictatuur of democratie, beschikbaarheid van grondstoffen (soms een zegen, zoals diamanten in Botswana, soms een vloek zoals diamanten in Angola), ligging aan zee of niet, kwaliteit van het bestuur, infrastructuur, enzovoort. Helaas zijn er niet genoeg gegevens om alle mogelijke verbanden te onderzoeken en, typisch voor economie, de beschikbare gegevens laten ruimte voor verschillende opvattingen over wat goed of slecht is voor economische groei. Consensus is er misschien over het belang van onderwijs. Uit verreweg de meeste studies blijkt dat landen met een bevolking die aan het begin van de waarne-

2 Zie Maddison (1982).

mingsperiode beter is opgeleid, daarna sneller zijn gegroeid dan vergelijkbare landen met een lager opleidingsniveau. Dit resultaat wordt ook in de beleidsdiscussie opgepikt. Zo staan Uganda's donoren er bijvoorbeeld op dat hun geld wordt besteed aan onderwijs en niet aan wegen. Het is ironisch om te bedenken dat het belang van onderwijs al bleek uit het werk van Solow en Denison in de jaren vijftig, tijdens de eerste golf van empirisch groeionderzoek.

Voor andere stokpaardjes van economen spreken de verschillende empirische studies minder duidelijke taal. Zo wordt erover getwist of er wel een gunstig effect op groei uitgaat van handelsliberalisering, een standaard onderdeel van 'structurele aanpassingsprogramma's' die landen opstellen onder auspiciën van het IMF en de Wereldbank. De controverse over handelsliberalisering en de kennelijk ambiguïteit van de data wil overigens niet zeggen dat hoge tariefmuren er dus niet toe doen: er zijn genoeg *horror stories* te vertellen over landen die hebben geprobeerd zich af te schermen voor importen en in een vicieuze cirkel van betalingsbalanscrises en steeds verdergaande invoerrestricties terechtgekomen zijn.

Wie op de hoogte is van de groeitheorie uit de jaren vijftig en zestig en het empirische groeionderzoek overziet, zal zich misschien afvragen waar de theorie gebleven is. Grofweg valt de economische groei van een land uiteen in groei ten gevolge van een toename van productiefactoren zoals arbeid en kapitaal enerzijds, en veranderingen in *total factor productivity* (TFP, een term voor het algemene productiviteitsniveau van een land; een land zou met een verdubbeling van de TFP twee keer zoveel produceren met dezelfde hoeveelheid arbeid en kapitaal) anderzijds. Het eerste type groei is onderwerp van de (neo)klassieke groeitheorie, maar de groei van TFP domineert het empirische onderzoek. Easterly en Levine (2001) betogen dan ook dat de focus van groeitheorie op de accumulatie van productiefactoren volledig misplaatst is: er is behoefte aan theorie over de ontwikkeling van *total factor productivity*. Endogene groeitheorie probeert in deze lacune te voorzien, vooralsnog zonder breed aansprekende resultaten. Ook voor typische aandachtpunten van ontwikkelingseconomie worden groeiregressies veel gebruikt. Ik bespreek hier drie onderwerpen waar ze een prominente rol spelen.

Groei en armoede. Groei, zoals gemeten in een stijging van het inkomen per hoofd van de bevolking, is een gemiddelde. Wie vooral geïnteresseerd is in armoede moet zich dus afvragen hoeveel van de economische groei ook leidt tot hogere inkomens voor de armen. Is het zo dat economische groei doorsijpelt naar de laagste inkomensgroep, of blijft de groei beperkt tot hogere inkomens? De meeste experts zijn het erover eens dat, los van economische groei, actieve interventie nodig is om armoede effectief te bestrijden. De Wereldbank verlangt van ontwikkelingslanden dat ze zogenaamde PRSPs schrijven (*Poverty Reduction Strategy Papers*) om het armoedebeleid effectiever te maken en hoog op de politieke agenda te zetten.

Dit alles staat los van de vraag wat eigenlijk het effect van economische groei op armoede is. Nogal wat critici van het op een markteconomie gerichte ontwikkelingsmodel lijken te denken dat dit soort economische groei de armen van de regen in de drup helpt en daarom ongewenst is. De televisie laat beelden zien van de eindeloze sloppenwijken in de metropolen van het 'Zuiden' of een reportage over een traditionele vissersgemeenschap die moet wijken voor de moderne wereld. De meeste studies vinden echter een positief verband tussen groei en armoedereductie. In een geruchtmakend artikel met de provocerende titel 'Growth is good for the poor' constateren David Dollar en Aart Kraay (2002) dat (na correctie voor andere factoren die van invloed zijn op armoede) een extra procent groei leidt tot een extra procent armoedereductie. Dit geldt voor *positieve* groei; bij krimp vinden ze dat een procent extra krimp leidt tot *meer* dan een procent toename van de armoede.³ Je zou dus kunnen zeggen dat Dollar en Kraay niet zozeer vinden dat groei goed is voor armoedereductie (het positieve effect is daarvoor te klein) maar vooral dat krimp de armen onevenredig treft. Dit is een conclusie die het IMF, tegenwoordig ook in de business van armoedebestrijding, voor problemen stelt bij het adviseren over structurele aanpassingsprogramma's: deze leiden immers op korte termijn vaak tot krimp.

3 Het gehanteerde armoedebegrip is hier 'absoluut' en 'objectief'. Het is gebaseerd op de 1-dollar-per-dag-armoedegrens die in de meeste Wereldbankstudies wordt gebruikt. Op het definiëren van armoede wordt verderop in dit artikel ingegaan.

Bij empirische groeistudies, ook die van Dollar en Kraay, is het gebruikelijk alle landen te beschouwen als gelijkwaardige 'datapunten'. Anders gezegd, China telt even zwaar als Sierra Leone. Voor het uiteindelijke effect op wereldwijde armoede dient men ook rekening te houden met de bevolkingsomvang en dan ontstaat een heel ander beeld: meer nog dan het *East Asian Miracle* (de fenomenale groei van de 'tijgers' Hong Kong, Singapore, Zuid-Korea en Taiwan sinds de jaren zestig) is China het echte ontwikkelingsmirakel van de twintigste eeuw.⁴ De sensationele hoge groeicijfers en de tegelijk gerealiseerde vermindering van armoede laten weinig ruimte voor critici van een op groei gerichte ontwikkelingsstrategie.

Groei in Afrika. Het succesvolle Azië, waartoe sinds de jaren negentig ook India zich mag rekenen, staat in schril contrast met de stagnatie en zelfs achteruitgang in Afrika. 'Onderontwikkeld land' roept tegenwoordig het beeld op van een land in Afrika ten zuiden van de Sahara, geteisterd door droogte of oorlog. Toch was het nog maar enige decennia geleden dat juist Azië min of meer synoniem was met onderontwikkeling en armoede. Nog steeds is het aantal mensen onder de armoedegrens⁵ in Zuid-Azië groter dan dat in Sub-Sahara Afrika; het *percentage* armen is lager in Zuid-Azië.

Een aantal empirische groeistudies probeert het falen van Afrika te verklaren.⁶ De analyse spitst zich toe op het wegpoetsen van de zogenaamde Afrika-dummy. Hierboven is al vermeld dat men door middel van groeiregressies probeert de historische groeivoeten van landen kwantitatief te verklaren aan de hand van variabelen die de belangrijkste verschillen tussen landen representeren. Als zulke variabelen min of meer economisch te interpreteren zijn is de (economische) onderzoeker tevreden: er is dan een economische verklaring voor de verschillen in groeivoeten tussen landen.

4 Dit gaat zo ver dat studenten bij een college ontwikkelingseconomie vonden dat je China niet tot de ontwikkelingslanden mag rekenen.

5 Bij de veelgebruikte armoedegrens van 1 dollar (PPP, 1985) per persoon per dag.

6 Bijvoorbeeld Easterly en Levine (1997) en Collier en Gunning (1999).

De Afrika-dummy is een *niet*-economische variabele in zulke regressies; deze variabele geeft uitsluitend aan dat een land in Sub-Sahara Afrika ligt en is niettemin sterk negatief gecorreleerd met economische groei. Anders gezegd, het pure feit dat een land in Afrika ligt maakt het tot een trage groeier. De verklaring moet volgens de meeste onderzoekers gezocht worden in een samenloop van omstandigheden waarbij een groot aantal negatieve groeifactoren tegelijk optreedt in de landen van Sub-Sahara Afrika (en bijvoorbeeld niet in Aziatische landen). Wanneer men met deze omstandigheden rekening zou houden in de regressie-analyse zou de verklaringskracht van de Afrika-dummy verdwijnen.⁷ Een groot aantal variabelen is in dit verband uitgeprobeerd, waaronder zulke exotische als ELF (*ethnolinguistic fragmentation*, een maat voor etnische heterogeniteit); variabelen die het politieke klimaat beschrijven zoals het aantal politieke moorden per jaar, het aantal regeringswisselingen per jaar of de mate van democratie. Het vakgebied van de *political economy* legt een verband tussen zulke variabelen en het functioneren van een economie. Ook hier ontstijgt het onderzoek het meer speculatieve niveau van *armchair economics* door het beschikbaar komen van gegevens over politiek en instituties waardoor empirisch onderzoek mogelijk wordt.⁸ Ook verklaringen buiten de wereld van politiek en economie worden aangedragen: Jeffrey Sachs (2001) houdt het op geografische factoren, zoals het feit dat veel Afrikaanse landen *land-locked* zijn en daarom moeilijk aansluiting kunnen vinden bij de wereldhandel, of het feit dat Zuidelijk Afrika onevenredig wordt getroffen door tropische ziektes. Inderdaad lukt het om de rol van de Afrika-dummy in groeiregressies af te zwakken wanneer met dit soort factoren rekening wordt gehouden, maar 'Afrika' blijft een significant negatieve groeifactor. Het onderzoek is dus zeker nog niet compleet.

Er wordt wel beweerd dat de verschillen in groeiprestaties van Afrika en Azië gezocht moeten worden in culturele factoren. Zo zou het confucianisme zeer gunstig zijn voor het soort ontwikkeling dat China doormaakt. Dit is mogelijk maar datzelfde confucianisme was eerder aangevoerd als verklaring waarom Azië stagneerde (en het nooit wat zou wor-

7 Volgens deze visie is de Afrika-dummy technisch gesproken een *proxy* voor niet in de regressie opgenomen negatieve groeifactoren die vooral in Afrika zijn geconcentreerd.

8 Zie bijvoorbeeld Beck *et al.* (2001).

den)... Tijdens colleges laten wij studenten raden op welke situatie het volgende citaat slaat:⁹

My impression as to your cheap labour was soon disillusioned [...] To see your men at work made me feel that you are a very satisfied easy-going race who reckon time is no object. When I spoke to some managers they informed me that it was impossible to change the habits of national heritage.

Het citaat komt uit een rapport uit 1915 van een Australische expert naar aanleiding van een bezoek aan Japan! De meeste economische onderzoekers zijn tegenwoordig terughoudend bij het geven van culturele verklaringen. Cultuur kan verrassend snel veranderen onder invloed van veranderende omstandigheden. Recent onderzoek naar de interactie van cultuur en economie bestudeert het belang van 'sociaal kapitaal' en bekijkt instituties en tradities vanuit het perspectief van economische omstandigheden.¹⁰ Dit is een onderzoeksprogramma dat verwant is aan de oude Marxistische ideeën over onderbouw en bovenbouw.

Kuznetscurve. Een onderwerp dat vanaf het begin op de onderzoeksagenda van ontwikkelingseconomie heeft gestaan is hoe economische (on)gelijkheid en groei zich samen ontwikkelen. Zoals onderzoek van armoede zich bezighoudt met de 'onderkant' van de inkomensverdeling, zo houdt het onderzoek naar ongelijkheid zich bezig met de verdeling van het inkomen over het hele gebied van arm tot rijk. In de jaren zestig destilleerde Kuznets uit gegevens over een handjevol landen voorzichtig de hypothese dat de ongelijkheid in een land een omgekeerde U doorloopt: arme landen zijn relatief gelijk, midden-inkomenslanden zijn relatief ongelijk, en in rijke landen is de ongelijkheid weer minder.

Het verhaal dat meestal bij de Kuznets hypothese wordt verteld gaat ongeveer zo.¹¹ In een arm, traditioneel agrarisch land zal het inkomen relatief gelijk verdeeld zijn, simpelweg omdat er niet genoeg is om een grote groep rijken te onderhouden. Naarmate het inkomen in een land

9 Geciteerd in Bhagwati (1983).

10 Zie bijvoorbeeld het werk van de Belgische econoom Jean Philippe Platteau.

11 Zie bijvoorbeeld Elbers en Lanjouw (2001).

door modernisering toeneemt, groeit ook een bovenlaag van ondernemers (en arbeiders) die actief zijn in de groeisectoren. De arbeiders voor de groeisectoren worden gerecruteerd uit de landbouw. Omdat de productiviteitsstijging in de landbouw ver achterblijft wordt de ongelijkheid groter (het lijkt wel het verhaal van de 'nieuwe economie'). Op een gegeven moment is de arbeidsschaarste in de landbouw zo groot dat ook daar de productiviteit en het inkomen beginnen te stijgen waardoor de ongelijkheid weer afneemt. De relevantie van deze 'theorie' is evident: toename van ongelijkheid tijdens het ontwikkelingsproces is onvermijdelijk en flankerend herverdelingsbeleid om de ongelijkheid binnen de perken te houden zou wel eens groeibelemmerend kunnen werken.¹² Er is dan ook een onafzienbare hoeveelheid artikelen over de Kuznetshypothese geschreven waarbij de toon van de discussie soms zeer scherp is.

Empirisch onderzoek naar de Kuznetscurve is gebaseerd op groei- en ongelijkheidscijfers over landen, naast allerlei landenspecifieke informatie. In essentie wordt gebruik gemaakt van dezelfde data als bij groeiregressies. Met het beschikbaar komen van meer en betere data blijken ook de conclusies te veranderen over het bestaan van een Kuznetscurve: wel, niet, misschien, ... Mijn eigen lezing van het empirische onderzoek aan de Kuznetscurve is dat het effect, als het al bestaat, zeer klein is en net als in de groeiregressies in het niet valt bij andere, landspecifieke, factoren die de economische ongelijkheid beïnvloeden, factoren waarvan maar een deel kan worden geobserveerd. De data over verschillende landen zijn dus afkomstig van een heterogene mix van processen die elk een ander verband tussen groei en ongelijkheid inhouden. Geen wonder dat het moeilijk is om op basis van vergelijking tussen landen een duidelijk algemeen patroon te vinden.

In het kielzog van de discussie over de Kuznetscurve is door theoretici gespeculeerd over de vraag of ongelijkheid slecht of goed is voor economische groei. Ook deze vraag is zeer relevant voor beleid, gesteld dat er een overtuigend antwoord op gegeven zou kunnen worden. Het klassie-

¹² Naar analogie van de Kuznetscurve voor de inkomensverdeling is ook het bestaan van een 'groene Kuznetscurve' gepostuleerd. Zo zouden arme landen relatief schoon zijn, midden-inkomenslanden het meest vervuild en rijke landen weer schoner.

ke argument waarom ongelijkheid goed is voor groei wordt meestal toegeschreven aan Kaldor, maar is bij veel economen te vinden. Volgens Kaldor sparen rijke mensen een groter percentage van hun inkomen dan arme mensen. Omdat investeringen gefinancierd worden uit besparingen en investeringen tot groei leiden, zal een ongelijke maatschappij – met relatief meer rijke mensen, dus meer sparen – meer investeren en sneller groeien. Deze redenatie is voor een open economie met toegang tot buitenlands kapitaal niet erg overtuigend. Een ander argument komt van Mirrlees: mensen zullen harder werken als en naarmate extra inspanning tot extra inkomen leidt. Meer ongelijkheid leidt dus tot gemiddeld harder werken en zo tot een hoger nationaal inkomen.

Van recentere datum zijn de theorieën die het omgekeerde beweren, namelijk dat ongelijkheid slecht is voor groei.¹³ Dit is in tegenspraak met de Kuznets hypothese. Inderdaad lijkt het meest recente empirisch onderzoek meer steun te geven aan dit revisionisme. Er is bijvoorbeeld een theorie die het Kaldorargument op zijn kop zet. Volgens deze theorie moeten bedrijven in ontwikkelingslanden hun investeringen vooral financieren uit eigen ingehouden winsten omdat er nauwelijks een 'kapitaalmarkt' is waarop men vreemd vermogen (leningen) zou kunnen aantrekken of door aandelenemissies het eigen vermogen zou kunnen vergroten. Kleine bedrijven (met hun beperkte winsten) worden dus sterk beperkt in hun investeringsmogelijkheden terwijl volgens velen juist bij de kleine bedrijven het grootste groeipotentieel zit, bijvoorbeeld schaalvoordelen die (net niet) binnen het bereik van het bedrijf liggen. Een minder ongelijke verdeling van bedrijfsgrootte zou dit knelpunt verminderen: meer gelijkheid leidt tot meer groei.

Andere theorieën over het groeibelemmende effect van ongelijkheid komen uit de hoek van de politieke economie. De meeste gaan ongeveer zo: ongelijkheid leidt tot politieke verdeeldheid en vermindert het draagvlak voor groeibevorderend beleid. Bijvoorbeeld, in een ongelijke maatschappij heeft meer dan de helft van de mensen een inkomen beneden het gemiddelde inkomen. Zij zullen 'dus' geneigd zijn voor hogere belastingen op hoge inkomens te stemmen wat tot ongunstige

¹³ Zie voor een overzicht bijvoorbeeld Aghion *et al.* (1999).

distorsies in de economische prikkels leidt en zo tot lager inkomen en groei. Dit is het Mirrlees-argument op zijn kop.

Zoals bij veel onderwerpen laat ook hier de economische theorie zich even gemakkelijk in de ene positie buigen als in de tegenovergestelde. Uiteindelijk zal uit empirisch onderzoek moeten blijken welke theorie ondersteund wordt door de data. Ik verwacht daarbij niet veel van het vergelijkend onderzoek tussen landen. Zoals gezegd: de relatie tussen ongelijkheid en groei kan heel goed verschillen van land tot land of zelfs van periode tot periode. Vergelijkend onderzoek tussen regio's binnen een en hetzelfde land lijkt mij kansrijker. Inmiddels begint een gegevensstroom op gang te komen die zulk onderzoek mogelijk maakt.¹⁴

Tot slot kan men zich afvragen hoe ongelijkheid inwerkt op de relatie tussen groei en armoede. Hierboven werd al de *punchline* genoemd uit het artikel van Dollar en Kraay, dat een procent extra groei gepaard gaat met een procent extra armoedereductie. Een ander resultaat is dat groei tot meer armoedereductie leidt in landen met minder inkomensongelijkheid. Je zou dus de voorzichtige conclusie kunnen trekken dat beleid, gericht op het verminderen van ongelijkheid, nauwelijks een negatief (of zelfs een positief) effect op de groei zal hebben en gunstig zal uitpakken voor de vermindering van armoede.

2 Micro

Het is erg verleidelijk om in grove generalisaties over 'ontwikkelingsproblematiek' te speculeren en vergaande conclusies te trekken over zulke zaken als bevolkingsgroei, de wenselijkheid van globalisering, of de (on)uitroeibaarheid van armoede. In zekere zin maakt het hierboven besproken macro-economische onderzoek naar economische groei zich hier ook schuldig aan al wordt de discussie enigszins gedisciplineerd door de vereiste dat theorieën de beschikbare data in ieder geval niet te veel moeten weerspreken: sorry, maar wie in het algemeen stelt dat de armen de dupe zijn van economische groei zit er faliekant naast.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Elbers *et al.* (2003).

Minder spectaculair is het empirische micro-onderzoek. Onderzoekers verzamelen gegevens over bedrijven, huishoudens en locaties om soms exotisch aandoende theorieën te testen of aan te passen ('schatten') aan de data. Anderen gebruiken bestaande data die om uiteenlopende redenen verzameld zijn, bijvoorbeeld voor projectevaluatie, of ten behoeve van de nationale statistieken, of omdat een donor informatie over de armoedesituatie wil. Veel mensen zijn verbaasd over de rijkdom en veelheid aan gegevens beschikbaar uit ontwikkelingslanden.¹⁵ De gebruikte technieken van dataverzameling zijn zeer divers: langdurige antropologische observatie, participierend onderzoek, enquêtes, *remote sensing*, enzovoort, elk met zijn eigen aanhangers (en vijanden) en methoden van dataverwerking. Door de computerrevolutie wordt het ook steeds gemakkelijker databronnen uit hetzelfde gebied te koppelen; het kan haast niet anders of dit zal de schotten tussen de verschillende onderzoeksscholen afbreken en de toch al heftige discussie over de juiste manier van dataverzameling en -interpretatie intensiveren.

De microgegevens maken het mogelijk tamelijk complexe economische modellen te schatten, zij het meestal voor een beperkte populatie. Die beperking is tegelijk een voordeel omdat het minder problematisch is te veronderstellen dat de gegevens een homogene populatie vertegenwoordigen. De meeste micro-onderzoekers die ik ken zijn dan ook niet zo geneigd hun bevindingen te generaliseren tot streek, land of continent en hebben vaak weinig waardering voor het macro-economische onderzoek naar economische groei.

Ik zal in deze paragraaf kort een aantal onderwerpen bespreken die in het micro-economisch onderzoek aan de orde komen.

Huishoudmodellen. In de leerboeken over micro-economie wordt een strikte scheiding aangebracht tussen het consumentengedrag en het producentengedrag, ondanks het feit dat in werkelijkheid iedereen dagelijks geconfronteerd wordt met keuzes uit beide deelgebieden. De rechtvaardiging hiervan is een los beroep op de zogenaamde schei-

¹⁵ Dat geldt niet voor de dekking van de data: wie voor een vooraf uitgekozen gebied over een willekeurig onderwerp iets wil weten, zal naar alle waarschijnlijkheid zelf de data moeten verzamelen.

dingsstelling die erop neerkomt dat men inderdaad iemands typische consumentenkeuzes kan analyseren los van zijn (of haar) beslissingen als producent. De scheidingsstelling berust op de aanwezigheid van voldoende en voldoende informatieve markten. Volgens dit procédé kan bijvoorbeeld een boer zijn grond waarden door te kijken naar de grondmarkt, zijn machines op de markt voor machines, zijn arbeid op de arbeidsmarkt, enzovoort. Op basis van deze gegevens kan hij, met de producentenpet op, besluiten hoe deze productiefactoren in te zetten. Dit legt zijn inkomen vast, dat hij dan met een consumentenpet op kan besteden. Cruciaal voor deze scheiding van economische functies is de beschikbaarheid van goed functionerende markten.

De situatie in ontwikkelingslanden verschilt hiervan op cruciale punten; de afwezigheid van goed functionerende grondmarkten, arbeidsmarkten, markten voor krediet, enzovoort, maken dat beslissingen over consumptie en productie onlosmakelijk verbonden zijn. Zo produceren veel boeren in ontwikkelingslanden voedsel voor eigen consumptie, ook wanneer het gemiddeld lucratiever is om bijvoorbeeld koffie te verbouwen voor de markt. Tegenwoordig zoeken economen de verklaring voor zulk quasi-irrationeel gedrag in de afwezigheid van markten. In dit voorbeeld zou dat kunnen zijn dat boeren zich niet kunnen verzekeren tegen een lage koffieprijis of een hoge voedselprijis.¹⁶ Huishoudmodellen zijn tegenwoordig de standaardbenadering bij het empirisch modelleren van onderwerpen als productkeuze, investeringen, bodembeheer, migratie, kinderarbeid, enzovoort.

Krediet. Het ontbreken van goed functionerende markten voor krediet speelt een sleutelrol in de economische verklaring van armoede en achterblijvende ontwikkeling. Men kan zich vragen stellen zoals: 'als een boer geen geld heeft voor kunstmest en als kunstmest zo productief is, waarom leent hij het geld dan niet?' of 'als onderwijs zo productief is waarom leent het huishouden dan niet het geld dat nodig is om het onderwijs van de kinderen te betalen en het inkomensverlies door het wegvallen van kinderarbeid op te vangen?'. Het standaard antwoord op zulke vragen is de afwezigheid van krediet: grote groepen huishoudens hebben eenvoudig niet de mogelijkheid om geld te lenen. Dat krediet

¹⁶ Een vroeg voorbeeld van deze benadering is Barnum en Squire (1979).

belangrijk voor ze is en dat ze bereid zijn er veel voor te betalen blijkt wel uit de, op jaarbasis omgerekende, ultrahoge rentevoeten die betaald worden aan *money lenders*. De nood is blijkbaar zo hoog. Omgekeerd is de conclusie getrokken dat men er dus alles aan moet doen om (goedkoop) krediet te verschaffen.¹⁷ Inderdaad zijn er spectaculaire succesverhalen zoals van de vrouw die van een microkredietorganisatie geld leende voor een mobiele telefoon en zo telefoondiensten kan aanbieden in haar dorp. Al gauw wordt de telefoon gebruikt om te informeren naar de prijzen op de dichtstbijzijnde markt... Cruciale informatie die eerder niet beschikbaar was.

Als krediet zo'n sterke economische functie heeft verwacht je dat er bij afwezigheid iets voor in de plaats komt. Een centrale vraag bij krediet is hoe geregeld is dat de lening wordt terugbetaald of hoe bij betalingsachterstand wordt vastgesteld dat er goede redenen zijn waarom niet *kan* worden terugbetaald. Chris Udry (1994) vond hierover dat in Noord-Nigeria wederzijds geleend werd tussen huishoudens binnen maar niet tussen etnische groepen. Daarbij probeert men tegelijk debiteur en crediteur te zijn: wie in problemen komt kan, als crediteur, een beroep doen op zijn debiteuren. Zonodig kunnen deze zelf weer een beroep doen op hún debiteuren, enzovoort. Hoogeveen en Dekker (2002) interpreteren op soortgelijke wijze het gebruik om in Zimbabwe de betaling voor een bruid over een aantal jaren te spreiden. Hierdoor ontstaat een netwerk van vorderingen en schulden dat in tijden van nood kan worden aangesproken. Zulk onderzoek is een voorbeeld van de economie van instituties waar hierboven al naar is verwezen. Economen begeven zich hier op terrein dat traditioneel wordt onderzocht door antropologen, niet altijd tot genoegen van de laatsten.

Armoede. Armoede is een centraal begrip in de ontwikkelingseconomie en het verminderen van armoede een door niemand omstreden doel van ontwikkeling. Iedereen kan zich wel een voorstelling maken

¹⁷ De geschiedenis van de goedkope kredietverschaffing is geen vrolijke. Vaak kwamen de kredieten terecht bij de heersende elite, die dan ook nog voldoende politieke dekking hadden om de leningen niet terug te hoeven betalen. Tegenwoordig heeft men de hoop gevestigd op microkredietinstellingen zoals de Grameen bank. Zie Morduch (1999).

bij het begrip armoede en dat is vaak ook genoeg voor theoretische analyses. Voor het verzamelen van gegevens over armoede of het toetsen van het effect van beleid op armoede is het nodig precies te beschrijven wat de gebruikte definitie van armoede is. Een goed overzicht is Ravallion (1993). Men kan de verschillende benaderingen van armoede indelen in objectief of subjectief en in relatief of absoluut. Welk van de armoedemaatstaven het best is hangt af van de situatie en de voorkeuren van de onderzoeker.

Objectieve armoedematen proberen armoede te meten op basis van een aantal vastgelegde en min of meer objectief te meten criteria. Bij subjectieve armoedebepaling wordt het vaststellen van armoede aan de ondervraagde populatie zelf overgelaten. In een dorpsvergadering kan bijvoorbeeld vastgesteld worden welke dorpsgenoten als arm worden beschouwd. Een ingenieuze vorm van subjectieve armoedebepaling is te vinden in Pradhan en Ravallion (2000). Dit werk is verwant aan het onderzoek van Van Praag en Kapteyn naar het meten van nutsfuncties. Geïnterviewde personen kregen de vraag voorgelegd welk niveau van bestedingen minimaal nodig is om rond te komen. Daarnaast werden hun eigen bestedingen gemeten. Bij dit soort onderzoek blijkt dat het genoemde minimum afhangt van de bestedingen van de geïnterviewde: hoe hoger dat is, hoe hoger het minimum, waarbij de huishoudens met de laagste bestedingen zelf vinden dat ze te weinig hebben en de rijken zelf vinden dat ze boven het minimum zitten. Op grond van al deze antwoorden is statistisch vast te stellen bij welk bestedingsniveau mensen gemiddeld hun eigen niveau als minimum zouden noemen: dat is de door de populatie zelf ondersteunde armoedegrens. Subjectieve armoedebepaling verdient de voorkeur wanneer men vooral geïnteresseerd is in hoe een maatschappij zelf denkt over armoede en ermee omgaat. Het voordeel van objectieve armoedebepaling is de grotere vergelijkbaarheid van uitkomsten. De beide benaderingen kunnen tot tegengestelde conclusies leiden, ook in de praktijk. In Uganda rapporteerden huishoudens dat ze erop achteruit waren gegaan in de jaren negentig – een periode van zeer sterke economische groei in Uganda – terwijl alle objectieve indicatoren het tegendeel uitwezen.

Een ander belangrijk verschil is dat tussen absolute en relatieve armoede. De in Nederland gebruikte armoedegrens zou een hoog inkomen

zijn in veel ontwikkelingslanden. Het inzicht dat armoede gerelateerd moet worden aan de algemene levensstandaard van een land gaat terug tot de economen van het eerste uur, zoals Ricardo. Toch is de meest gebruikte armoedemaatstaf in de ontwikkelingseconomie een absolute, de bekende 1-PPP-dollar¹⁸-per-dagmaatstaf. Deze armoedemaat is losjes gebaseerd op de consumptie van voldoende voedsel. Als armoedegrens wordt het bestedingsniveau genomen waarbij mensen een door de Wereldvoedselorganisatie vastgesteld minimum aan calorieën per dag consumeren. Beneden dit aantal calorieën kan men zijn gezondheid niet genoeg onderhouden om arbeid te verrichten. Let wel, het gaat hier niet om de kosten van dit minimum aan calorieën, maar om het bestedingsniveau waarbij dit minimum ook geconsumeerd wordt. Wanneer in internationale publicaties zoals het jaarlijkse *World Development Report* van de Wereldbank armoedecijfers over landen worden gepubliceerd gaat het meestal om deze absolute, op consumptie van voldoende voedsel gebaseerde maatstaf. De maatstaf is ook objectief omdat hij gebaseerd is op gegevens over consumptiebestedingen van huishoudens. Desondanks zijn veel onderzoekers huiverig om zo gedefinieerde armoede te vergelijken tussen landen. Daarvoor zijn de verschillen in meting van consumptie en de samenstelling van de consumptie te groot.

De 1-dollar-per-dagmaatstaf beschouwt armoede uiteindelijk als een tekort aan inkomen (of consumptie¹⁹). Volgens critici is inkomen een te beperkt begrip om armoede mee te definiëren. Daarom spreekt men soms van *income poverty* of *consumption poverty*. Een breder armoedebegrip zou zich moeten baseren op andere menselijke *functionings*²⁰, zoals

18 De aanduiding PPP geeft aan dat rekening gehouden wordt met koopkrachtverschillen tussen landen.

19 Net als in rijke landen kunnen aanzienlijke verschillen bestaan tussen inkomen en consumptiebestedingen. De meeste onderzoekers geven de voorkeur aan consumptiebestedingen omdat consumptie met grotere betrouwbaarheid gemeten kan worden. Men moet bij inkomen of consumptie overigens niet alleen denken aan geldelijk inkomen of met geld gekochte consumptiegoederen. De waarde van binnen het huishouden geproduceerde en geconsumeerde goederen en diensten wordt bij het inkomen en de consumptie opgeteld.

20 De term is ontleend aan het werk van Amartya Sen die veel heeft geschreven over levensstandaarden.

gezondheid, publieke voorzieningen, enzovoort. Een alternatieve benadering is dan ook de *basic needs*-benadering van armoede, die minimumniveaus vaststelt voor een klein aantal criteria zoals huisvesting, kleding en onderwijs. Hoewel de *basic needs*-benadering erg populair is laten veel economen zich er toch niet door overtuigen. Een onvermijdelijke vraag is hoe de verschillende basisbehoeften onderling gewogen moeten worden wanneer men bijvoorbeeld wil weten *hoeveel* niet aan de basisbehoeften is voldaan. In een op consumptie gebaseerde armoedebepaling is het het huishouden zelf dat bepaalt hoeveel huisvesting er opgeofferd wordt om warmere kleren te hebben. Ook wordt in sommige op consumptie gebaseerde studies de waarde van (publieke) voorzieningen meegeteld waardoor een van de bezwaren tegen een op bestedingen gebaseerde armoedebegrip wegvalt.

Living Standard Studies. Het empirische armoede onderzoek heeft een enorme impuls gekregen door de beschikbaarheid van uitgebreide enquêtes onder huishoudens in ontwikkelingslanden, de zogenaamde *Living Standard Measurement Studies (LSMS)*.²¹ Een LSMS is een volgens een min of meer vast stramien opgezette, zeer uitgebreide enquête die een representatief beeld geeft van de levensomstandigheden voor een brede indeling van de bevolking. De gegevens bieden gedetailleerde informatie over consumptie en inkomensbronnen van huishoudens, naast uitgebreide demografische gegevens. Hierdoor wordt het mogelijk een realistische schatting te maken van de totale consumptiebestedingen van een huishouden. Behalve eens in de zoveel jaar een momentopname van de armoede, zijn de LSMS-onderzoeken onmisbaar als vergelijkingsmateriaal bij bijvoorbeeld het onderzoek naar het effect van ontwikkelingsprojecten.

Het belang van LSMS voor economisch onderzoek kan nog toenemen wanneer huishoudens in opeenvolgende *surveys* worden geïnterviewd zodat een *huishoudpanel* ontstaat. Niettemin is de LSMS omstreden. Vooral volgens onderzoekers uit antropologische hoek is het instrument van een enquête niet geschikt om de levensomstandigheden in ontwikkelingslanden te meten. Zij propageren langdurige, soms parti-

²¹ De Wereldbank houdt een centrale registratie bij van LSMS-achtige studies. Zie <http://www.worldbank.org/lsmis/>.

ciperende observatie als onderzoeksmethode. Een nadeel van zo'n benadering is dat het onderzoek vaak niet representatief is op een bruikbare schaal; de gedetailleerde kennis over een dorp is moeilijk te generaliseren naar bijvoorbeeld alle dorpen uit dezelfde provincie. Een andere poging om de eenzijdige focus op consumptie te verbreden is het *Voices of the Poor*-project van de Wereldbank²², onderdeel van de voorbereiding van het *World Development Report 2000/2001*²³ dat gewijd is aan armoede. Bedoeld als aanvulling op gegevens over consumptiearmoede bestaat het *Voices of the Poor*-project uit duizenden interviews met arme mensen die op schrijvende wijze over hun levensomstandigheden vertellen en zo de veelkoppigheid van het armoedemonster illustreren.

De resultaten van LSMS en verwante *household surveys* zijn standaardingrediënt bij de analyse van overheidsbeleid, zowel bij toetsing van het beleid, planning en voor het vaststellen van de verdeling van de budgetten over de bevolking (provincies, ruraal-urbaan). Bij de toepassing in beleid (en het onderzoek) blijken twee belangrijke tekortkomingen in de LSMS-gegevens. In de eerste plaats zou men fijnmaziger informatie willen hebben over armoede dan de LSMS toelaat. Gezien de omvang van de vragenlijst van een LSMS moet het aantal geënquêteerden beperkt blijven (tot bijvoorbeeld 1 per 1000). Daardoor kan alleen een grof beeld van de welvaartsverdeling onder de bevolking worden verkregen: meestal kunnen de resultaten met enige betrouwbaarheid worden gepresenteerd per provincie, waarbij rurale en urbane gebieden apart behandeld worden. Een gedetailleerdere indeling kan met een LSMS niet worden gemaakt. Door de LSMS te koppelen aan bestanden met een groter bereik (bijvoorbeeld de volkstellingen die in veel ontwikkelingslanden iedere tien jaar worden gehouden) kan het gewenste inzoomen tot op subdistrictniveau of nog lager worden bereikt. Vaak worden dit soort *poverty maps* ook gebaseerd op alleen een volkstelling.²⁴

22 Narayan *et al.* (2000).

23 Wereldbank (2001).

24 Zie bijvoorbeeld Henninger en Snel (2000).

Een andere beperking van de LSMS-gegevens is dat ze een momentopname zijn. Hoe moet een uitspraak als '33% van de bevolking leeft onder de armoedegrens' worden geïnterpreteerd? Betekent het dat iedereen gemiddeld eens in de drie jaar onder de armoedegrens duikt, of dat er een 'harde kern' van de bevolking is die altijd arm is?²⁵ Dat maakt voor het beleid nogal uit. De werkelijkheid zal tussen deze twee extreme interpretaties in liggen. Er bestaat dus behoefte aan een inventarisatie van de chronisch armen, de mensen die bijna altijd onder de armoedegrens leven en van degenen die kwetsbaar zijn in de zin dat ze een groot risico lopen voor kortere of langere tijd onder de armoedegrens te raken. De discussie over een bruikbare manier waarop kwetsbaarheid kan worden gedefinieerd woedt op dit moment in alle hevigheid.²⁶ De invalshoek van kwetsbaarheid heeft ook geleid tot een discussie over instrumenten waarmee kwetsbaarheid kan worden vermindert. Gedacht wordt aan verzekeringsvormen waardoor huishoudens zich kunnen indekken tegen tegenslag maar die het huishoudens ook mogelijk zouden maken zich te specialiseren en door schaalvoordelen hogere inkomensniveaus te bereiken.²⁷

Met de bestedingsgegevens uit een LSMS kunnen ook 'profielen' van armoede worden gemaakt: wie zijn de armen?, hoe diep is hun armoede?, waar wonen ze?, enzovoort. Op basis van de 1-dollar-per-dag-armoedegrens blijkt dat het percentage armen het hoogst is in Sub-Sahara Afrika (waar percentages boven de 50% geen uitzondering zijn) gevolgd door Zuid-Azië. Zuid-Azië telt ook nog steeds het grootste absolute aantal armen. Misschien meer verrassend is dat armoede nog steeds vooral een ruraal verschijnsel is: de stedelijke bevolking is beter af. Dat is des te treuriger omdat de bevolking op het platteland veel moeilijker en kostbaarder te bereiken is dan de stedelijke bevolking. Het is ook een van de redenen voor de sterke migratie van platteland naar stad in ontwikkelingslanden. Terzijde: de relatieve verwaarlozing van de situatie van boeren en andere plattelandsbewoners heeft een duidelijk ideologisch component. Vooruitgang is vaak gelijkgesteld met

25 Een soortgelijke vraag heeft vanaf de jaren zeventig tot een volledige heroriëntatie van het arbeidsmarktonderzoek geleid.

26 Zie bijvoorbeeld Ligon en Schechter (2001).

27 Zie bijvoorbeeld Dercon (ed.) (te verschijnen) en Elbers en Gunning (2003).

industrialisering die zonnig ten koste van de boerenbevolking gereali-seerd moest worden: een mild soort Stalinistische ontwikkelingsstrate-gie waar ook ontwikkelingsexperts achter hebben gestaan in de jaren vijftig en zestig.

Poverty traps. Chronische armoede zou verklaard kunnen worden door de vele theorieën over *poverty traps* die economen hebben geformu-leerd. Zulke theorieën beschrijven hoe arme huishoudens gedoemd zijn arm te blijven, bijvoorbeeld omdat leden van het huishouden te zwak zijn om te werken of geen geld hebben om productiviteitsverho-gende *inputs* te kopen (kunstmest, hoogrenderende zaden, machines) of dat de kinderen moeten werken om in het levensonderhoud van het huishouden te voorzien, waardoor ze geen onderwijs volgen en zelf ook een leven in armoede tegemoet kunnen zien.²⁸ De gepresenteerde modellen zijn vaak zeer ingenieus en leunen zwaar op de afwezigheid of onvolkomenheid van de markt voor krediet, overigens geen onrealis-tische aanname. Problematischer is dat in deze modellen samenwer-king tussen arme en niet-arme huishoudens vaak voordelig is voor beide partijen en ontsnapping uit de armoedeval mogelijk zou maken. Er moet dus aannemelijk gemaakt worden dat zulke samenwerking niet tot stand komt of kan komen, bijvoorbeeld omdat bijna alle huis-houdens in een bepaald gebied arm zijn. Inderdaad vinden Jalan en Ravallion (2002) in Chinese gegevens aanwijzingen voor het bestaan van *geografic poverty traps*, terwijl de eerder genoemde soort armoedeval niet in hun data is terug te vinden.

Effect studies. Weer een ander gebruik van microgegevens over huishou-dens en bedrijven vindt men bij beleidseffectstudies (*impact evaluation*): Hier staat de vraag centraal of uit de data kan worden geconcludeerd of een project of ander soort interventie het gewenste effect heeft gehad. Net als bij het onderzoek naar het effect van geneesmiddelen kunnen naïeve evaluaties leiden tot verkeerde conclusies. De statistische tech-nieken die tegenwoordig bij projectevaluaties worden gebruikt zijn ont-wikkeld bij het onderzoek naar interventies in de arbeidsmarkt. Voor onder andere dit werk kreeg Heckman in 2000 de Nobelprijs voor Economie.

²⁸ Basu (1998). Galor en Zeira (1993).

In een evaluatiestudie zou men graag gegevens hebben van voor en na de interventie maar dit is lang niet altijd genoeg en zulke gegevens zijn ook lang niet altijd voorhanden. De ultieme vraag die beantwoord moet worden is die naar de *counterfactual*: hoe zou het met de 'behandelde' groep zijn gegaan als er geen interventie was geweest. Net als bij het testen van geneesmiddelen moet naar een geschikte controlegroep gezocht worden. In de geneeskunde is het belangrijkste instrument om behandelde en niet-behandelde groepen vergelijkbaar te maken de gerandomiseerde toewijzing van proefpersonen aan behandelde en controlegroepen; systematische verschillen tussen de twee groepen worden daardoor uitgesloten. Bij ontwikkelingsprojecten is randomisering vaak uitgesloten om politieke of ethische redenen. Het lijkt misschien voor de hand te liggen om de behandelde groep te bekijken voor en na de interventie (zoals in de spotjes over 'de Novib-methode') maar dat kan gemakkelijk leiden tot overschatting van het effect van de interventie. Het zou immers heel goed kunnen dat de behandelde groep anders zelf iets ondernomen zou hebben om tot verbetering van de situatie te komen. Net zo min als iedere genezen patiënt toegeschreven kan worden aan het voorgeschreven geneesmiddel, of iedere ex-werkloze zijn baan dankt aan het trainingsprogramma waaraan hij heeft meegedaan, net zo min kan iedere vooruitgang in een dorp toegeschreven worden aan het ontwikkelingsproject dat er is geweest.

Omgekeerd kan men door de behandelde groep te vergelijken met de rest van de bevolking ook gemakkelijk het effect van een interventie *onderschatten*. Dit is bijvoorbeeld te verwachten wanneer de behandelde groep geselecteerd is op kenmerken die samenhangen met armoede en armoedebestrijding het doel is van het project. Dat de deelnemers aan het project daarna nog niet hetzelfde welvaartspeil hebben als de rest van de bevolking betekent niet dat het project niet heeft geholpen: de 'rest van de bevolking' is gewoon niet geschikt als controlegroep.²⁹

Het verbeterde instrumentarium voor projectevaluatie wordt gebruikt om de effectiviteit van ontwikkelingsbeleid te bestuderen. Zo vergeleken Newman *et al.* (2002) bijvoorbeeld investeringen in onderwijs- en

²⁹ Zie voor een populaire inleiding tot het onderwerp van projectevaluatie Ravallion (2001).

gezondheidsinfrastructuur. Zij concluderen dat de onderwijsinvesteringen weinig effect hadden (in termen van participatie en rendement) terwijl investeringen in gezondheidszorg resulteerden in grotere participatie en betere gezondheid. Uiteindelijk moet de concrete kennis die uit zulke studies volgt leiden tot betere opzet en uitvoering van ontwikkelingsprojecten.

Een rationelere benadering van het effect (of de afwezigheid van effect) van ontwikkelingsprojecten valt niet altijd in goede aarde bij de initiatiefnemers en uitvoerders van zulke projecten. Toch speelt dezelfde problematiek, de constructie van een plausibele *counterfactual* ook op andere niveaus. Het begrip *fungibiliteit* bijvoorbeeld, beschrijft de vervanging van financieringsbronnen voor activiteiten. Extra ontwikkelingshulp die geoormerkt is met een onderwijsbestemming wordt in het ontvangende land (terecht) beschouwd als een extra manier om ook bestaande onderwijsuitgaven mee te financieren en biedt dus de mogelijkheid meer geld aan andere activiteiten te besteden, bijvoorbeeld wapenaankopen om een extreem voorbeeld te geven. Het oormerken van fondsen betekent allerminst dat de fondsen tot *additioneel* beleid leiden op het bedoelde terrein. Deze verplaatsing van fondsen, fungibiliteit, vindt plaats op alle niveaus. De Wereldbank (1998) geeft een aantal ontnuchterende voorbeelden: zo blijkt dat 1 dollar extra ontwikkelingshulp gemiddeld slechts tot 29 dollarcent extra overheidsinvesteringen leidt, de rest wordt besteed als overheidsconsumptie. Ook kan begrotingshulp een overheid doen besluiten om minder belasting te innen, hetgeen in dit geval waarschijnlijk niet de bedoeling was.

Meer in het algemeen is het effect van ontwikkelingshulp een permanent onderwerp van discussie. De Wereldbank (1998) vat het onderzoek naar het effect van hulp op armoedebeleid samen: ontwikkelingshulp is effectief in landen met een goed bestuur. Met behulp van technieken uit het empirische groeionderzoek (dat wil zeggen, met behulp van groeiregressies) kunnen de effecten van goed bestuur en ontwikkelingshulp afzonderlijk worden geschat. Vooral het *samengaan* van hulp en goed bestuur werkt positief uit. De bewering dat ontwikkelingshulp niet werkt, en dus beter kan worden afgeschaft, wordt niet gesteund door het onderzoek. Wel lijkt het niet erg zinvol om landen met een slecht bestuur te steunen.

Kosten-batenanalyse en toegepaste algemeen-evenwichtsmodellen. De zelfde vragen naar effectiviteit van beleid kan men zich natuurlijk ook voorafgaand aan een project stellen. Dit staat bekend als kosten-batenanalyse. Ook hier geldt het principe dat kosten en baten geëvalueerd moeten worden ten opzichte van bestaande alternatieven. Voor internationaal verhandelbare goederen betekent dit dat ze gewaardeerd zouden moeten worden tegen wereldmarktprijzen³⁰ (als kostenpost bij *inputs* en opbrengst bij *outputs*). Een aantal industrialisatieprojecten valt zo door de mand. Een berucht geval is de staalindustrie in Nigeria waarvan de toegevoegde waarde negatief bleek. Dat betekent niet alleen dat het goedkoper was geweest het staal te importeren dan het te produceren maar dat het kostenverschil meer dan voldoende was om de lonen te betalen van de arbeiders die bij de productie betrokken waren. Men moet wel erg veel waarde hechten aan zware industrialisatie om onder zulke omstandigheden voor eigen staalproductie te kiezen.

Waardering tegen wereldmarktprijzen is een standaardrecept bij kosten-batenberekeningen. In veel gevallen kunnen zulke belangrijke kosten en baten echter niet gemakkelijk gerelateerd kunnen worden aan op de wereldmarkt verhandelbare producten. In dat geval ontkomt men er niet aan om op basis van lokale schaarsteverhoudingen een schatting te maken van de *resource costs*. Daarbij doet zich het probleem voor dat projecten tot een drastische verandering van de lokale economische verhoudingen kunnen leiden, bijvoorbeeld wanneer een weg een afgelegen gebied aansluit aan de economie van een stad. Er zijn dan zogenaamde algemeen-evenwichtseffecten die het belang van het oorspronkelijke project kunnen overstijgen. Men kan zich gemakkelijk voorstellen dat een project dat leidt tot een lokale loonstijging grote effecten zal hebben in andere sectoren. Voor de kosten-batenanalyse is van belang dat de prijzen die gebruikt worden om kosten en baten te berekenen, veranderen door het project. *Toegepaste algemeen-evenwichtsmodellen* hebben onder andere tot doel enigszins gefundeerd te gissen naar dit soort effecten.³¹ Deze modellen zijn aanvankelijk ontwikkeld in de VS om belastingdruk te bestuderen op verschillende groepen van de bevolking. Toegepast in ontwikkelingslanden geven ze een zeer gedetailleerd

30 Zie Little en Mirlees (1974).

31 Zie bijvoorbeeld Shoven en Whalley (1992).

beeld van de economie en de positie van verschillende groepen. Zulke *Computable General Equilibrium*-modellen, zoals ze in de Engelstalige literatuur bekend staan, vullen het gebied tussen de macro-economische modellen en het gedetailleerde micro-onderzoek. Ze worden gebruikt om de gevolgen van beleid in detail door te rekenen, ongeveer zoals het Centraal Planbureau dat in Nederland doet, maar ze zijn minder geschikt om economische ontwikkelingen op langere termijn te voorspellen.

3 Globalisering

De toegenomen vervlechting van de wereldeconomie is een van de belangrijke trends in de wereldeconomie. Het is een gemeenplaats, maar daarom niet minder waar, te zeggen dat deze globalisering (of mondialisering) grote mogelijkheden maar ook uitdagingen voor ontwikkelingslanden heeft geschapen. De ongehoorde economische groei in Azië is niet denkbaar zonder internationaal investeringskapitaal. Aan de andere kant kunnen internationale kapitaalbewegingen destabiliserend werken getuige de recente financiële crises in Latijns-Amerika en Azië. Afgaand op de hierboven al genoemde indicatie dat de armen disproportioneel worden getroffen door achteruitgang zal men verwachten dat zulke crises een groot effect op armoede hebben. De eerste alarmerende berichten die tijdens de Azië-crisis daarover de ronde deden lijken echter overdreven. Niettemin hebben verschillende economen gesuggereerd dat milde restricties op internationale kapitaalbewegingen het internationale financiële systeem zouden kunnen temmen zonder de beschikbaarheid van internationaal kapitaal in ontwikkelingslanden in gevaar te brengen.

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) is een van de belangrijkste instellingen op het gebied van globalisering. Door de anti- (of 'anders-') globaliseringsbeweging wordt de WTO afgeschilderd als instrument van de rijke landen. Toch is de WTO mijns inziens een belangrijk forum voor ontwikkelingslanden om toenemende protectionistische tendensen tegen te gaan op het gebied van landbouw, textiel en sinds kort ook informaticadiensten. Dat neemt niet weg dat er potentieel grote bezwaren kleven aan sommige van de afspraken die al zijn gemaakt of waar-

over momenteel wordt onderhandeld. Ik ga hier in op de regels op het gebied van TRIPS (*Trade-Related aspects of Intellectual Property rights*) die in de WTO zijn afgesproken. In het bijzonder de geneesmiddelenvoorziening in ontwikkelingslanden komt in gevaar door de eis dat ontwikkelingslanden internationale patenten erkennen. Dit maakt de huidige praktijk van het produceren van goedkope kopieën van moderne medicijnen illegaal. In de internationale pers is in dit verband vooral aandacht geweest voor HIV-remmers. De oplossing die op dit moment wordt gehanteerd, onderhandelingen tussen landen en farmaceutische concerns op *case by case*-basis is erg moeizaam en biedt weinig garanties voor ontwikkelingslanden. Dit is vooral tragisch omdat de WTO-afspraken op het gebied van patentbescherming wel nadelen maar nauwelijks voordelen voor ontwikkelingslanden lijken in te houden.

Lanjouw (2002) onderscheidt twee soorten medicijnen. De eerste soort is voor wereldwijd voorkomende ziekten zoals aids, diabetes en hart- en vaatziekten. De farmaceutische industrie behaalt zijn winsten bij deze medicijnen uitsluitend in de rijke landen; het deel van de winst dat in ontwikkelingslanden wordt behaald is verwaarloosbaar. De extra patentbescherming volgens de nieuwe WTO-regels levert de farmaceutische industrie dan ook niets op terwijl het de toegang tot geneesmiddelen in ontwikkelingslanden blokkeert. Lanjouw stelt een kleine wijziging in het (Amerikaanse) patentrecht voor die tot gevolg zou hebben dat inbreuken op patenten in ontwikkelingslanden in de praktijk niet zouden worden vervolgd door farmaceutische bedrijven uit het Westen. In feite zou de huidige status quo op deze manier worden bestendig onder de nieuwe WTO-regels. De tweede soort geneesmiddelen betreft ziektes die vooral in ontwikkelingslanden voorkomen (zoals malaria en tbc). Patentbescherming zou hier de farmaceutische industrie kunnen aanzetten tot meer onderzoek. De uitgaven voor onderzoek naar geneesmiddelen tegen tropische ziektes zijn overigens laag te noemen en het is vanwege het gebrek aan koopkracht van de patiënten niet erg waarschijnlijk dat internationale patentbescherming daar veel verbetering in zal brengen. Kremer (2000) heeft daarom voorgesteld een *vaccine purchase fund* in het leven te roepen waaruit een gegarandeerde afname tegen een gegarandeerde prijs zou worden betaald aan de eerste die met een praktisch en werkzaam vaccin tegen malaria komt. In zekere zin werkt dit als een prijs die voor een praktisch werkend vaccin

wordt uitgelooft, een prijs van dezelfde orde van grootte als de winsten die farmaceutische bedrijven gewend zijn te behalen op succesvolle geneesmiddelen in rijke landen.

4 Milieu

Het sleutelwoord in de discussie over milieu en ontwikkeling is duurzaamheid. In feite is duurzame ontwikkeling een niet erg praktisch begrip dat in zijn zwakste variant uitdrukt dat je een gekozen ontwikkelingspad een flinke tijd moet kunnen volhouden. De harde variant volgens welke je geen duurzame veranderingen mag achterlaten voor het nageslacht is onmogelijk. Het is gemakkelijk om vanuit de leunstoel vast te stellen dat het milieu slachtoffer zal zijn van economische groei in ontwikkelingslanden. Economen denken dan vooral gauw aan de *tragedy of the commons*: bij gebrek aan duidelijke eigendomsrechten zal men zonder remming tappen uit gemeenschappelijk bezit (bossen, visgronden, water) waardoor dit snel uitgeput zal zijn. Evenzo kan men zich gemakkelijk voorstellen hoe belangrijk een schoon milieu kan zijn voor duurzame ontwikkeling. De praktijk is al even gevarieerd als vanuit de leunstoel verzonnen kan worden: grote schade aan mangrovegebieden door garnalenkwekerij, ontbossing, maar ook terugdringing van woestijnvorming in Zuidelijk Afrika. In tegenstelling tot de verwachtingen van menig econoom blijken ook zonder eigendomsrechten gemeenschappelijke gronden vaak behouden te blijven.

De feiten moeten steeds het laatste woord hebben en bij de relaties tussen milieu en ontwikkeling wijzen de feiten niet op een eenduidige trend. Sinds jaar en dag wordt gewaarschuwd voor de effecten van overbevolking. In de praktijk blijkt het echter vaak mogelijk om het effect van bevolkingsdruk tegen te gaan door aanpassing van technieken. Boserup (1981) benadrukt in dit verband de rol van moderne technologie: in de landbouw bijvoorbeeld kunstmest en verbeterde zaden met hogere opbrengsten per hectare, terwijl Mazzucato en Niemeijer (2002) in een studie naar landbouwtechnieken in Burkina Faso vinden dat ook geleidelijke aanpassing van traditionele technieken opgewassen bleek tegen een grote toename van de bevolkingsdruk.

Dit wil uiteraard niet zeggen dat men zich geen zorgen hoeft te maken over de toekomst van het milieu. Men zal zich in ontwikkelingslanden meer zorgen maken over schoon water dan schone lucht of het areaal aan bossen. Dat neemt niet weg dat onherstelbare schade aan het milieu voorkomen zou moeten worden. Hier lijkt een grote rol weggelegd voor internationale samenwerking. De grote mondiale milieuproblemen zijn overigens niet beperkt tot ontwikkelingslanden. Men kan zich zorgen maken over de energievoorziening en bijbehorende CO₂-emissies in opkomende economieën zoals China en India maar dit is niet los te zien van het veel hogere energieverbruik per hoofd in de rijke landen. Iets vergelijkbaars geldt voor het gewenste behoud van tropisch regenwoud of de verdeling van waterrechten over naburige landen. Deze problemen hebben mogelijk een enorme impact op individuele bewoners van ontwikkelingslanden of algemener individuele wereldburgers maar ze vergen naast verder onderzoek vooral politieke coördinatie. Dit onderwerp is groter dan ontwikkelingseconomie.

5 Conclusie

Ontwikkelingseconomie heeft in de loop van de twintigste eeuw zelf een enorme ontwikkeling doorgemaakt van een speculatief vakgebied vooral gebaseerd op anekdotische informatie tot een volwassen toepasingsgebied van de economische wetenschap gebaseerd op steeds meer en steeds betere gegevens, een vakgebied dat ook meer en meer wordt beoefend door 'economen' en niet zozeer door 'ontwikkelingseconomen'. Dat heeft niet veel sterke globale inzichten opgeleverd, maar des te meer nuance en concrete kennis. Het is nog niet mogelijk gebleken de succesvolle groeiers in Azië en de achterblijvers in Afrika binnen één en hetzelfde model te beschrijven en de zoektocht naar de achtergrond van economische groei gaat onverminderd door. Hoewel vooruitgang op dit gebied van onschatbare waarde zou zijn, is de grootste vooruitgang te zien in microgegevens over individuele huishoudens en bedrijven die het mogelijk maken om levensstandaard, verdeling van welvaart en de overlevingsstrategieën van bewoners van ontwikkelingslanden concreet te beschrijven en te bestuderen. Uiteindelijk moeten de data kunnen zorgen voor beleid op maat.

Als ik mij voorzichtig waag aan een voorspelling voor de nabije toekomst dan tekenen twee trends in de ontwikkelingsproblematiek zich af. Enerzijds is dat de hernieuwde belangstelling voor ongelijkheid (ten opzichte van groei en armoede). De recente benoeming van François Bourguignon, een toonaangevend onderzoeker op het gebied van economische ongelijkheid, tot *chief economist* bij de Wereldbank is veelzeggend, net als de uitslag van de parlementsverkiezingen in India in mei 2004. De andere trend is een hernieuwde aandacht voor grondstoffen; de enorme vraag vanuit snelgroeiend Azië drijft de prijs van grondstoffen naar historische hoogten. Zo overweegt de Europese Commissie om China aan te klagen bij de WTO wegens het te traag verlenen van exportvergunningen voor de export van cokes naar hoogovens in Europa. Het zou mij niet verbazen als deze ontwikkeling uiteindelijk belangrijker blijkt te zijn dan de verplaatsing van geschoolde banen naar Azië.

Tot slot: de Verenigde Naties hebben in 2000 een aantal *millennium goals* geformuleerd volgens welke in 2015 armoede en honger gehalveerd zouden moeten zijn, oorlog uitgebannen en de voorziening in andere basisbehoeften sterk uitgebreid. Bij het vaststellen van de bereikte resultaten en de discussie over het te voeren beleid zullen data en analysemethoden uit de economische wetenschap een blijvende rol spelen. Hopelijk met enig effect.

Auteur

Chris Elbers is als universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Economics van de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit te Amsterdam, waar hij medeverantwoordelijk is voor het onderwijs in internationale en ontwikkelingseconomie. In zijn onderzoek houdt hij zich vooral bezig met armoede en ongelijkheid, het effect van onzekerheid op groeimogelijkheden van huishoudens en de interactie van milieubeleid en internationale handel.

Literatuur

- Aghion, Ph., E. Caroli, C. García-Peñalosa (1999) Inequality and economic growth: The perspective of the new growth theories, *Journal of Economic Literature*, 37, 1615-1660.
- Barnum, H.N., L. Squire (1979) An econometric model of the theory of the farm household, *Journal of Development Economics*, 6, 79-102.
- Basu, K., P.K. Van (1998) The economics of child labour, *American Economic Review*, 88, 412-427.
- Beck, T., G. Clarke, A. Groff, Ph. Keefer, P. Walsh (2001) New tools in comparative political economy: The database of political institutions, *World Bank Economic Review*, 15, 165-176.
- Bhagwati, J. (1983) Development Economics: What Have We Learnt?, Manila: Asian Development Bank Distinguished Speakers Lecture.
- Boeke, J.H. (1940) *Indische Economie*, Haarlem: Tjeenk Willink.
- Boserup, E. (1981) *Population and Technological Change: A Study of Long-Run Trends*, Chicago: University of Chicago Press.
- Collier, P., J.W. Gunning (1999) Explaining African Economic Performance, *Journal of Economic Literature*, XXXVII (March), 64-111.
- Dekker, M., J.G.M. Hoogeveen (2002) Bride wealth and household security in rural Zimbabwe, *Journal of African Economies*, 11, 114-145.
- Dercon, S. (ed) (te verschijnen) *Insurance against Poverty*, New York: OUP.
- Dollar, D., A. Kraay (2002) Growth is good for the poor, *Journal of Economic Growth*, 7, 195-225.
- Dos Santos, T. (1973) The crisis of development theory and the problem of dependence in Latin America, in Bernstein (ed.), *Underdevelopment and Development*, Harmondsworth: Penguin.
- Easterly, W., R. Levine (1997) Africa's growth tragedy : Policies and ethnic divisions, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1203-1250.
- Easterly, W., R. Levine (2001) It's not factor accumulation: Stylized facts and growth models, *World Bank Economic Review*, 15, 177-220.
- Elbers, C., J.W. Gunning (2003) Vulnerability in a stochastic dynamic model, Tinbergen Institute discussion paper 03-070./2.
- Elbers, C., P. Lanjouw (2001) Intersectoral transfer, growth, and inequality in rural Ecuador, *World Development*, 29, 481-496.
- Elbers, C., J.O. Lanjouw, P. Lanjouw (2003) Micro-level estimation of poverty and inequality, *Econometrica*, 71, 355-364.

- Galor, O., J. Zeira (1993) Income distribution and macroeconomics, *Review of Economic Studies*, 60, 35-52.
- Henninger N., M. Snel (2002) *Where Are the Poor? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps*, Washington, DC: World Resources Institute and UNEP/GRID-Arendal.
- Heston, A., R. Summers, B. Aten (2002) Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002.
- Jalan, J., M. Ravallion (2002) Geographic poverty traps? A micro model of consumption growth in rural China, *Journal of Applied Econometrics*, 17, 329-346.
- Kremer, M. (2000) Creating markets for new vaccines. Part I: Rationale, NBER Working paper 7716.
- Krugman, P. (1993) Towards a counter-counter revolution in development theory, *World Bank Economic Review supplement*, 15-38.
- Lanjouw, J.O. (2002) A new global patent regime for diseases: US and international legal issues, *Harvard Journal of Law and Technology*, 16, 85-124.
- Ligon, E., L. Schechter (2003) Measuring vulnerability, *Economic Journal*, 113, C95-C102.
- Little, I.M.D., J.A. Mirrlees (1974) *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, London: Heineman.
- Lucas, R.E. (1988) On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Maddison, A. (1982) *Phases of Capitalist Development*, Oxford: OUP.
- Mazzucato, V., D. Niemeijer (2002) Population growth and the environment in Africa: Local informal institutions, the missing link, *Economic Geography*, 78, 171-193.
- Morduch, J. (1999) The microfinance promise, *Journal of Economic Literature*, 37, 1569-1614.
- Narayan, D., R. Chambers, M.K. Shah, P. Petesch (2000) *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, New York: OUP.
- Newman, J., M. Pradhan, L.B. Rawlings, G. Ridder, R. Coa, J.L. Evia (2002) The impact evaluation of education, health and water supply investment by the Bolivian Social Investment Fund, *World Bank Economic Review*, 16, 241-274.
- Nurkse, R. (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York: OUP.

- Pradhan, M., M. Ravallion (2000) Measuring poverty using qualitative perceptions of consumption adequacy, *Review of Economics and Statistics*, 82, 462-471.
- Ravallion, M. (1993) *Poverty Comparisons*. Harwood Academic Press.
- Ravallion, M. (2001) The mystery of the vanishing benefits, *World Bank Economic Review*, 15, 115-140.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943) Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe, *Economic Journal*, 53, 202-211.
- Sachs, J. (2001) Tropical underdevelopment, NBER Working Paper 8119, Cambridge: NBER.
- Shoven, J.B., J. Whalley (1992) *Applying General Equilibrium*, New York: CUP.
- Udry, C. (1994) Risk and insurance in a rural credit market: An empirical investigation in Northern Nigeria, *Review of Economic Studies*, 61, 495-526.
- World Bank (1998) *Assessing Aid – What Works, What Doesn't and Why*, New York: OUP.
- World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001*, New York: OUP.