

Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo*

Beyond 2015: Millennium Development Goals and challenges for the new international development agenda

Sergio Tezanos Vázquez

(Universidad de Cantabria)

tezanoss@unican.es

RESUMEN

En los albores del siglo XXI, el sistema de cooperación internacional ha impulsado una agenda de objetivos de desarrollo –los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM– con la ambición de guiar la estrategia global de desarrollo humano. Este artículo revisa la agenda ODM para evaluar su congruencia con los retos del mundo actual, y propone una nueva estrategia de objetivos «más allá de 2015», acorde con el nuevo contexto internacional, que consolide los logros alcanzados, subsane algunas de sus insuficiencias y asimile las lecciones aprendidas. Para tal fin, se plantea una agenda de objetivos actualizada, con un ámbito de cobertura geográfica multinivel (global, regional y nacional), que perfile un sistema de ayuda internacional incentivo-compatible con los esfuerzos de progreso de los países, que respalde un pacto de financiación del desarrollo y que complete algunas de las dimensiones ausentes del desarrollo humano.

Palabras clave: agenda internacional de desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), desarrollo humano, financiación del desarrollo.

ABSTRACT

Since the dawn of the 21st Century, the international co-operation system has boosted a development goals agenda –the Millennium Development Goals, MDG– with the ambition of guiding the global strategy of human development. This paper revises the MDG agenda in order to assess its coherence with the challenges of the current World, and proposes a goals agenda «beyond 2015», in accordance with the new international context, that consolidates the achievements, overcomes some of the deficiencies, and assimilates the learned lessons. With this aim, it is shall put forward an updated development goals agenda with a multilevel geographical applicability (global, regional and national), that builds an incentive-compatible international aid system with the effort of developing countries, that supports an agreement for financing development, and that completes some of the missing human development dimensions.

Key words: international development agenda, Millennium Development Goals (MDG), human development, financing for development.

1. INTRODUCCIÓN

Con el tránsito al siglo XXI se ha conformado una nueva *agenda mundial de desarrollo* que sitúa a la lucha contra la pobreza humana –entendida desde una perspectiva multidimensional– como bandera de la acción solidaria internacional. El marco de acuerdos internacionales que guía a los distintos actores del sistema de cooperación para el desarrollo ha sido muy variado, y hasta fechas muy recientes no se ha empezado a formalizar un modelo que recoja los consensos alcanzados tras más de medio siglo de políticas de cooperación,

* El autor agradece los comentarios y aportaciones de José Félix Tezanos, Rafael Domínguez y Ainoa Quiñones. El autor es responsable de los juicios y posibles errores.

Recibido: 30/09/2010

Aceptado: 29/10/2010

y sobre el que pueda articularse un sistema más ambicioso, basado en objetivos comunes de progreso. En el año 2000 Naciones Unidas (NNUU) impulsó una agenda de objetivos de desarrollo (los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, ODM) heredera de los acuerdos internacionales alcanzados a finales del siglo XX, cuya aplicación ha supuesto un hito incuestionable en la historia del sistema de cooperación.

La experiencia de los 10 últimos años de cooperación internacional al amparo de los ODM arroja avances relevantes a nivel global, como demuestran los logros conseguidos en términos de pobreza, mortalidad infantil, servicio de la deuda externa, escolarización infantil, vacunación contra el sarampión y prevención del paludismo. No obstante, el grado de consecución de los objetivos ofrece un balance con claroscuros, en el que los avances se distribuyen de manera preocupantemente desigual entre las distintas regiones: así, aunque ninguna de las 10 áreas geográficas del mundo está en camino de cumplir todos los ODM, Asia oriental y América Latina y el Caribe se muestran más próximas a hacerlo. El resto de regiones avanza de manera dispar hacia la consecución de unos pocos objetivos y, en concreto, África subsahariana no parece encaminarse a cumplir ninguno. Queda pendiente, por lo tanto, un largo camino por recorrer para dar cumplimiento, de manera «equilibrada», a los ODM. A cinco años de la meta de 2015, buena parte del mundo en desarrollo presenta carencias extremas: la cuarta parte de los niños están desnutridos; dos tercios de las mujeres empleadas tienen trabajos vulnerables; un tercio de la población urbana vive en infraviviendas; más de medio millón de mujeres mueren cada año por complicaciones prevenibles o tratables durante el embarazo o el parto; y 2.500 millones de personas –casi la mitad de la población del mundo en desarrollo– viven sin servicios de saneamiento mejorados. Al tiempo, continúa agravándose el calentamiento global como consecuencia de la escalada imparable de emisiones de CO₂. Además, la reciente crisis económica ha logrado revertir algunos de los éxitos logrados por la campaña de los ODM, entre los que destacan agriamente los aumentos sufridos en las cifras de pobreza y hambre¹.

A cinco años de la línea de meta de los ODM conviene valorar hacia dónde debe ir la agenda de objetivos posterior a 2015. Llegada esta fecha, lo relevante no será sólo valorar si se han cumplido las metas de desarrollo, sino –sobre todo– juzgar si estamos en el buen camino para cumplirlas en un futuro cercano. El presente artículo revisa la agenda de objetivos internacionales de desarrollo con la intención de evaluar su congruencia con los retos de desarrollo del mundo actual, y propone una estrategia de objetivos que vaya «más allá de 2015», acorde al nuevo contexto internacional, que consolide los logros alcanzados, subsane algunas de las insuficiencias detectadas y asimile las lecciones aprendidas en estos últimos años.

Indudablemente, en el transcurso de la primera década del siglo XXI el contexto internacional ha cambiado formidablemente. Así, hemos pasado de una etapa de bonanza económica mundial a una etapa convulsa en la que se interrelacionan múltiples problemas de naturaleza global (como la crisis financiera y económica, la crisis medioambiental, las volatilidades de los precios de los alimentos y de la energía, y la guerra internacional contra el terrorismo), al tiempo que se consolida una nueva geopolítica mundial en la que los

¹ Véase el último informe de NNUU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, Nueva York, 2010. A pesar del revés sufrido con la recesión mundial (que en 2009 sumió en la pobreza a 50 millones más de personas), NNUU estima que el mundo en desarrollo, en conjunto, está aún encaminado a reducir la pobreza mundial a la mitad para 2015, dado el importante avance experimentado hasta 2008; en cambio, peores son las expectativas de la cifra de hambrientos, que ha sufrido un grave revés, hasta ubicarse en 2009 en torno a los 1.000 millones de personas.

países en desarrollo (PED) con mayor peso económico cobran relevancia internacional. Consiguientemente, una agenda de objetivos de desarrollo debe adaptarse a este nuevo contexto para poder ser eficaz.

Con tal fin, este texto se estructura de la siguiente manera: tras este epígrafe introductorio, en el segundo apartado se explica la génesis de la agenda de objetivos internacionales de desarrollo que ha dado lugar a los ODM. En el tercer epígrafe se abordan las cumbres y conferencias para la financiación y la evaluación de los ODM. En cuarto lugar se revisan dos estrategias alternativas a los ODM: la *Agenda de Barcelona para el desarrollo* y el *Consenso de Copenhague*. En quinto lugar se explican las potencialidades, riesgos y factores de contexto que determinan el desempeño de los ODM. Finalmente, se propone una actualización de la agenda de objetivos que establezca un ámbito de cobertura geográfica multinivel (global, regional y nacional), construya un sistema de ayuda internacional incentivo-compatible con los esfuerzos de progreso de los países, respalde un pacto internacional de financiación del desarrollo y complete las dimensiones del desarrollo humano que quedaron pendientes en los ODM.

2. GÉNESIS DE LA AGENDA DE OBJETIVOS INTERNACIONALES DE DESARROLLO

A lo largo de la década de 1990 NNUU promovió una dinámica de Cumbres y Conferencias internacionales que abordaron diversos aspectos relacionados con el *desarrollo humano*. Estos encuentros generaron un compendio de objetivos mensurables que conformaron un incipiente marco doctrinal –consensuado entre países desarrollados y PED– para las políticas internacionales de desarrollo. Entre otras reuniones, destacan la *Conferencia sobre Educación* (Jomtien, en 1990), la *Cumbre en favor de la Infancia* (Nueva York, 1990), la *Cumbre para la Tierra* (Río de Janeiro, 1992), la *Conferencia sobre Derechos Humanos* (Viena, 1993), la *Conferencia sobre Población y Desarrollo* (El Cairo, 1994), la *Conferencia para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo* (Barbados, 1994), la *Cumbre sobre Desarrollo Social* (Copenhague, 1995), la *Conferencia de la Mujer* (Pekín, 1995), la *Conferencia sobre Asentamientos Humanos* (HABITAT II, Estambul, 1996), la *Cumbre sobre Alimentación* (Roma, 1996) y la *Cumbre para la Tierra + 5* (Nueva York, 1997).

No obstante, los distintos objetivos de desarrollo acordados estaban escasamente articulados entre sí. Para superar esta limitación, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE elaboró en 1996 un documento de carácter «estratégico»: *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*. El informe pretendía «reflexionar sobre las experiencias de los últimos 50 años en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, e implementar las estrategias para el inicio del próximo siglo»². El CAD formulaba una estrategia de cooperación sustentada en dos pilares fundamentales: la definición de unas «metas internacionales de desarrollo» y la identificación de buenas prácticas para la gestión eficaz de la ayuda.

Respecto a las metas, el informe proponía seis indicadores cuantificables de desarrollo –heredados de los encuentros internacionales antes mencionados–, que se agrupaban en tres ámbitos: «bienestar económico», «desarrollo social» y «sostenibilidad medioam-

² CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*, OCDE, París, 1996, pág. 1.

biental» (Cuadro 1). Estas metas debían cumplirse en todos y cada uno de los PED, y su propósito era que impulsasen el proceso de desarrollo en su conjunto, y no solamente las políticas de cooperación internacional. En congruencia, la eficacia de la ayuda debía evaluarse con relación a los «logros» obtenidos en términos de desarrollo, en vez de los «insumos» empleados. Asimismo se exhortaba a los donantes a que concedieran recursos suficientes de AOD, y se explicitaba la necesidad de «ampliar las bases del sistema de cooperación», incorporando a los países donantes del sur.

CUADRO 1
Metas internacionales de desarrollo del CAD

<i>Bienestar económico</i>	
<i>Meta 1</i>	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día (PPA)
<i>Desarrollo social</i>	
<i>Meta 2</i>	Asegurar la enseñanza primaria para todos los habitantes de todos los países en el año 2015
<i>Meta 3</i>	Lograr de aquí al año 2005 claros avances hacia la igualdad entre los sexos y el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres, erradicando cualquier discriminación entre sexos en la enseñanza primaria y secundaria
<i>Meta 4</i>	Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de recién nacidos y de niños menores de 5 años, y en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna, antes de 2015
<i>Meta 5</i>	Ofrecer a todos los individuos en edad de procrear la oportunidad de acceder a los servicios de planificación familiar, lo más rápidamente posible, o como límite en el año 2015
<i>Sostenibilidad y regeneración del medio ambiente</i>	
<i>Meta 6</i>	Diseñar estrategias nacionales de sostenibilidad ambiental en cada país en desarrollo de aquí al año 2005 para invertir, antes de 2015, tanto a nivel nacional como mundial, la actual tendencia a derrochar los recursos medioambientales (bosques, recursos pesqueros, agua dulce, clima, suelos, biodiversidad, ozono estratosférico) y a acumular sustancias peligrosas y otros fenómenos importantes

Fuente: CAD, *op cit.*, 1996.

Cuatro años después de la publicación de este Informe se reunieron en Ginebra cuatro organismos multilaterales con competencias en desarrollo (Secretaría General de NNUU, OCDE, Banco Mundial y FMI) en la *Cumbre para el Desarrollo Social*. En el documento resultante (2000. *Un mundo mejor para todos*) se ratificaron los compromisos con las seis metas internacionales de desarrollo propuestas por el CAD en 1996.

Ese mismo año NNUU celebró en Nueva York la *Cumbre del Milenio*, en la que 189 países suscribieron la *Declaración del Milenio*, comprometiéndose a realizar el máximo esfuerzo posible para avanzar en la reducción de la pobreza y el hambre, la promoción de la educación universal, la salud, la equidad de género, la autonomía de la mujer, la sostenibilidad ambiental y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo. Al tiempo, reafirmaron sus viejos compromisos en torno a la promoción de la paz, la seguridad, el desarme, los derechos humanos, la democracia y la reforma del sistema de NNUU. La Declaración se enfocaba especialmente en superar los retos del desarrollo que afligen a los países de ingreso bajo, con especial mención a los países de África subsahariana. A diferen-

cia de los objetivos que propuso el CAD en 1996 –promovidos exclusivamente por los 22 países donantes de la OCDE y con una ambición «universal» de cumplimiento en todos los países–, la *Declaración del Milenio* contó con el apoyo tanto de los países desarrollados como de buena parte del mundo en desarrollo, y asumió únicamente el compromiso de cumplir los objetivos de desarrollo «globalmente», sin especificar mayores ambiciones de aplicación país por país.

Un año más tarde, el Secretario General de NNUU presentó a la Asamblea General una *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, en la que se especificaban ocho grandes objetivos –bautizados como *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM)–, que se desglosaban en 18 metas concretas, con 48 indicadores mensurables para su seguimiento (Cuadro 2). De este modo se pretendía focalizar la acción de la cooperación

CUADRO 2
Objetivos, metas e indicadores de desarrollo del milenio

Objetivo 1	<i>Reducir la pobreza extrema y el hambre</i>
<i>Meta 1a</i>	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día (PPA)
<i>Meta 1b</i>	Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes*
<i>Meta 1c</i>	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre
Objetivo 2	<i>Lograr la enseñanza primaria universal</i>
<i>Meta 2b</i>	Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
Objetivo 3	<i>Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</i>
<i>Meta 3a</i>	Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015
Objetivo 4	<i>Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</i>
<i>Meta 4a</i>	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años
Objetivo 5	<i>Mejorar la salud materna</i>
<i>Meta 5a</i>	Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes
<i>Meta 5b</i>	Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva*
Objetivo 6	<i>Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</i>
<i>Meta 6a</i>	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA
<i>Meta 6b</i>	Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten
<i>Meta 6c</i>	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
Objetivo 7	<i>Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</i>
<i>Meta 7a</i>	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
<i>Meta 7b</i>	Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida*
<i>Meta 7c</i>	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento
<i>Meta 7d</i>	Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

CUADRO 2
(continuación)

Objetivo 8	Fomentar una alianza mundial para el desarrollo
Meta 8a	Desarrollar aun más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio
	[Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional]
Meta 8b	Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados
	[Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una AOD más generosa a los países que bayan expresado su determinación de reducir la pobreza]
Meta 8c	Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo
Meta 8d	Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo
Meta 8e	En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles
Meta 8f	En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Fuente: NNUU, *United Nations Statistics Division Millennium Indicators Database*, disponible en <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>; fecha de consulta: 1/9/2010.

*Metas incluidas en la *Conferencia del Milenio +5*.

internacional bajo una única bandera –la *lucha contra la pobreza*, entendida en un sentido amplio de ausencia de capacidades, y no únicamente como una carencia de ingreso–, al tiempo que se propiciaba la construcción de un sistema de gestión de la ayuda vinculado a resultados –como ya propuso el CAD en 1996.

En realidad, los ODM asumen los seis objetivos de desarrollo enunciados por el CAD en 1996, e incorporan un objetivo adicional, de más difícil cuantificación que los anteriores, pero de mayor alcance transformador para el sistema de relaciones internacionales. Se trata del compromiso de construir una «asociación mundial para el desarrollo», que promueva una reforma justa de las relaciones internacionales, garantizando «el buen gobierno» y el desarrollo humano a escala global. Para ello, los PED se comprometieron a sanear sus economías, liderar sus propias estrategias de progreso y atender a las necesidades de sus ciudadanos. Por su parte, los países más ricos se comprometieron a apoyar a los PED en los ámbitos del comercio, la deuda, la transferencia de tecnologías y el acceso a medicamentos, así como a revisar sus políticas de ayuda para prestar especial atención a los países más pobres y vulnerables.

Además de las conferencias de gestación de los ODM, esta estrategia de lucha contra la pobreza se ha visto respaldada por dos iniciativas multilaterales:

En primer lugar, diversos organismos internacionales han contribuido a construir las bases doctrinales de la estrategia de la lucha contra la pobreza. Algunos de los documentos más relevantes han sido el *Informe de desarrollo humano* del PNUD de 1997 (*Desarrollo humano para erradicar la pobreza*), el *Informe de desarrollo mundial 2000/1* del Banco Mundial (*La lucha contra la pobreza*) y las *Directrices del CAD sobre la reducción de la pobreza* de 2001. Estos documentos contribuyeron a divulgar la concepción multidimensional de la

pobreza e identificaron distintos enfoques y políticas de desarrollo que se habían mostrado eficaces para combatirla.

En segundo lugar, el FMI y el Banco Mundial han promovido la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza y consecución de los ODM a nivel país: los llamados *Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza* (DERP). Los DERP nacen al amparo de la *Iniciativa Reforzada para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados* de 1999 (*Iniciativa PPME*); constituyen planes trienales que detallan, por una parte, las políticas macroeconómicas y sociales para promover un proceso de crecimiento sostenido que reduzca la pobreza, y, por otra parte, las principales fuentes de financiación disponibles en el país y las necesidades de recursos externos. La definición de los DERP está liderada –en principio– por los propios PED, con la participación de la sociedad y con asesoramiento del FMI, el Banco Mundial y otros donantes. Estos documentos contribuyen a poner en práctica la agenda de los ODM, si bien su alcance resulta relativamente reducido, puesto que abarca sólo a los 65 PED beneficiarios de iniciativas multilaterales de alivio de la deuda. Asimismo, en los últimos años muchos países, animados por la comunidad de donantes, han comenzado a elaborar planes estratégicos de desarrollo que constituyen las bases de asociación sobre las que se deberían alinear los donantes. No obstante –debe añadirse–, los DERP han sido criticados desde diversos ámbitos, por entenderse que contribuyen a una centralización política excesiva y que enfatizan las relaciones «donante-receptor», y no precisamente las relaciones «gobierno-ciudadanos» necesarias para fortalecer la rendición pública de cuentas³.

3. CONSOLIDACIÓN DE LA AGENDA ODM: CUMBRES PARA LA FINANCIACIÓN Y EL SEGUIMIENTO

La construcción de la agenda de los ODM se ha reforzado en la última década mediante la organización de diversas reuniones internacionales: unas orientadas a generar recursos adicionales para la financiación del desarrollo internacional y otras dedicadas a evaluar el progreso obtenido en la consecución de los objetivos.

Respecto a las primeras, dado que la *Cumbre del Milenio* no estableció compromisos concretos sobre la financiación de los ODM, NNUU ha promovido dos Conferencias internacionales para movilizar recursos públicos: la *Conferencia sobre Financiación del Desarrollo* de Monterrey (2002) y la *Conferencia de Seguimiento sobre Financiación del Desarrollo* de Doha (2008). Además, NNUU organizó una cumbre extraordinaria para recabar recursos adicionales que no salieran directamente del erario público de los países desarrollados: la *Cumbre contra el Hambre y la Pobreza* de Nueva York (2004).

Concretamente, en las dos *Conferencias sobre Financiación del Desarrollo* (Monterrey y Doha) se acordó ampliar las oportunidades de desarrollo que encierran las relaciones económicas internacionales y renovar el compromiso con una ayuda más vigorosa y eficaz, orientada al cumplimiento de los ODM. En términos agregados, estas Conferencias han logrado impulsar los desembolsos de AOD de los países del CAD, que aumentaron un 55% entre 2000 y 2009 (en términos reales), ascendiendo desde los 79.456 millones

³ Véase amplia información a este respecto en el «PRSP Monitoring and Synthesis Project», disponible en: <http://www.prpsynthese.org/>.

de dólares hasta la histórica cifra de los 119.573 millones (Tabla 1). No obstante, el contexto económico de recesión en el que se realizó la *Conferencia de Doha* de 2008 motivó un cambio en la actitud entre los donantes. Numerosos países re-ratificaron –no sin ciertas reticencias– sus viejos compromisos de destinar en 2015 el 0,7% de su PNB a AOD (con la meta intermedia de alcanzar el 0,5% en 2010) y de atender especialmente a los países menos adelantados (desembolsándoles una cantidad de AOD que supusiera entre el 0,15% y el 0,2% del PNB del donante). En concreto, los países de la UE –que son, en conjunto, los principales financiadores del sistema– se comprometieron colectivamente a incrementar sus esfuerzos de AOD. En cambio, EEUU y Japón (dos de los mayores donantes en términos absolutos) no han acordado hasta la fecha compromisos significativos de incremento, lo cual merma las expectativas de alcanzar el volumen deseado de ayuda⁴. Además, previendo las escasas expectativas de incremento de la AOD de los países del CAD en momentos de gran recesión, la *Declaración de Doha* resaltó la importancia y complementariedad de la cooperación sur-sur, al tiempo que alertó sobre la necesidad de mejorar la «calidad de la ayuda» desembolsada por los donantes.

Por otra parte, en la *Cumbre contra el Hambre y la Pobreza*, organizada por NNUU en 2004, se debatieron nuevos y viejos mecanismos de financiación que permitieran, en principio, incrementar la AOD en 50.000 millones de dólares anualmente. Entre otras, se discutieron las siguientes siete propuestas: i) la introducción de impuestos sobre las transacciones financieras (internacionales y nacionales), incluyendo el pago de nóminas y el cobro de facturas; ii) la aplicación de impuestos sobre ciertas ventas de armas; iii) la emisión de deuda pública para financiar la AOD (como la *International Financial Facility* propuesta por el DFID); iv) la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales; v) la mejora de la canalización de las remesas; vi) la introducción de contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito de NNUU vinculadas a la financiación de los ODM; y vii) la creación de fondos de inversión «éticos». No obstante, la cumbre finalizó sin compromisos para la implantación de alguna medida concreta –en parte porque EEUU y Japón no accedieron a establecer ningún compromiso firme.

Con todo, en lo que respecta a las cumbres de financiación del desarrollo, lo cierto es que no han logrado sumar ni un solo país a los cinco –de los 23 países del CAD– que cumplían a principios de este siglo el compromiso del 0,7: Suecia, Dinamarca, Noruega, Luxemburgo y Holanda. Sin embargo, es justo señalar que otros seis países han incrementado notablemente sus presupuestos de AOD desde la aprobación de los ODM: Corea, España, Irlanda, EEUU, Finlandia y Reino Unido, todos ellos con incrementos superiores al 98% (y mucho mayores que sus respectivos ritmos de expansión del PNB) (véase Tabla 1). Lamentablemente, la última gran recesión ha motivado que algunos donantes hayan recortado sus presupuestos de ayuda, como es el caso de Francia, Italia, Irlanda y España –aunque estos dos últimos habían aumentado considerablemente sus recursos⁵.

⁴ Los compromisos de incrementar la AOD se han reiterado en las sucesivas reuniones del G8 celebradas en Gleneagles-2005, Heiligendamm-2007 y Hokkaido-2008, y las posteriores reuniones del G20 celebradas en Washington-2008, Londres-2009 y Pittsburg-2009. Sin embargo, la Cumbre del G20 de Toronto-2010 rompió esta tendencia, no mencionándose compromiso alguno de ayuda, probablemente debido a la creciente preocupación de los donantes por reducir sus déficit públicos.

⁵ Las reducciones de AOD presentan un cierto «rezago» respecto de las caídas del PIB generadas por la crisis, ya que muchos donantes habían presupuestado sus ayudas antes de la recesión. Cabe alertar, no obstante, que 2009 fue el primer año en el que los presupuestos públicos de los donantes se diseñaron en un contexto de gran recesión, lo que se ha traducido en una «congelación» de la tendencia de aumento de la AOD, y, previsiblemente, las cifras irán en descenso en 2010.

TABLA 1
Desembozos de AOD desde la aprobación de los ODM

	2000			2009			Tasa de variación 2000-2009 (%)				
	AOD (millones \$)	PNB (millones \$)	AOD/PNB (%)	AOD (millones \$)	PNB (millones \$)	AOD/PNB (%)	AOD	PNB	AOD/PNB		
Australia	1.939,07	727.211,72	0,27	2.911,71	991.869,41	0,29	135,86	50,16	36,39	7,41	
Austria	787,34	335.842,80	0,23	1.178,81	393.677,92	0,30	141,40	49,72	17,22	30,43	43,88
Bélgica	1.516,53	423.920,57	0,36	2.660,51	485.384,28	0,55	248,45	75,43	14,50	52,78	67,86
Canadá	2.980,88	1.170.213,54	0,25	4.340,97	1.429.824,27	0,30	130,31	45,63	22,18	20,00	34,52
Dinamarca	3.159,04	297.791,42	1,06	2.922,40	331.827,90	0,88	531,96	-7,49	11,43	-16,98	-10,12
Finlandia	649,19	208.858,44	0,31	1.25,42	1.318,72	0,54	248,19	103,13	16,80	74,19	97,89
Francia	7.616,08	2.498.482,94	0,30	12.746,37	2.767.144,96	0,46	204,67	67,36	10,75	53,33	58,27
Alemania	8.640,95	3.199.321,13	0,27	12.297,40	3.502.036,51	0,35	149,77	42,32	9,46	29,63	42,49
Grecia	450,86	223.267,82	0,20	618,48	300.331,80	0,19	55,04	37,18	47,95	-5,00	33,28
Irlanda	449,54	152.410,94	0,29	1.076,94	199.712,06	0,54	243,34	139,56	31,04	86,21	105,99
Italia	2.652,74	2.070.673,34	0,13	3.390,16	2.104.084,69	0,16	55,99	26,29	1,61	23,08	20,20
Japón	12.832,56	4.567.202,41	0,28	8.555,77	4.713.864,09	0,18	67,00	-33,33	3,21	-35,71	-33,76
Corea	260,45	625.858,28	0,04	910,33	934.254,23	0,10	18,73	249,52	49,28	150,00	238,02
Luxemburgo	256,61	36.867,49	0,70	422,89	41.716,66	1,01	865,43	64,80	13,15	44,29	47,14
Holanda	5.995,12	716.490,23	0,84	6.674,94	813.611,41	0,82	405,88	11,34	13,56	-2,38	7,82
Nueva Zelanda	215,63	85.736,12	0,25	336,93	116.583,76	0,29	78,93	56,25	35,98	16,00	41,21
Noruega	2.787,02	364.741,38	0,76	4.649,65	438.756,40	1,06	975,13	66,83	20,29	39,47	57,13
Portugal	534,70	205.080,06	0,26	522,56	228.211,10	0,23	49,19	-2,27	11,28	-1,54	-5,92
España	2.531,30	1.169.571,86	0,22	6.786,25	1.480.897,00	0,46	148,97	168,09	26,62	109,09	136,95
Suecia	2.860,63	357.017,21	0,80	5.082,93	453.477,66	1,12	551,32	77,69	27,02	40,00	70,93
Suiza	1.508,71	437.791,76	0,34	2.271,14	482.780,29	0,47	296,97	50,54	10,28	38,24	41,41
Reino Unido	6.648,77	2.094.191,77	0,32	13.178,72	2.547.578,89	0,52	214,59	98,21	21,65	62,50	90,07
EEUU	12.182,44	12.150.140,12	0,10	28.304,78	14.180.568,35	0,20	93,09	132,34	16,71	100,00	115,62
TOTAL CAD	79.456,16	34.118.683,35		123.119,36	39.212.141,72		130,25	54,95	14,93		47,15
Total países UE miembros del CAD	44.749,40	13.989.788,02		118,96	70.838,08	15.923.640,92	180,03				
CE	9.143,08			15.412,18							
Total países no-CAD	1.434,55			1.703,33							
Rep. Checa	43,42	132.998,37	0,03	237,47	190.686,34	0,12	22,78	446,91	43,37	300,00	438,99
Hungría				130,15	137.480,40	0,09	12,97				
Islandia	11,70	11.247,94	0,10	42,71	12.758,52	0,33	134,56	265,04	13,43	230,00	223,16
Polonia	63,17	346.023,98	0,02	421,58	515.344,52	0,08	11,06	567,37	48,93	300,00	573,12
Rep. Eslovenia	16,67	53.965,64	0,03	74,49	87.647,08	0,08	13,78	346,85	62,41	166,67	343,37
Turquía	157,95	388.018,50	0,04	796,93	685.313,92	0,12	10,78	404,55	76,62	200,00	553,66

Fuente: elaboración propia con datos de: CAD, Development Database on Aid from DAC Members: DAC online, OECD.Stat, 2010, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/>; y Banco Mundial: World Development Indicators 2010, Washington D. C.

Respecto a las Conferencias de seguimiento de los ODM, se han celebrado tres hasta la fecha: la *Cumbre del Milenio+5*, la *Reunión de Alto Nivel sobre los ODM* y la *Cumbre del Milenio+10* (Nueva York, 2005, 2008 y 2010, respectivamente). La primera constató el frustrante ritmo de «progreso» experimentado a nivel global. Al tiempo, se acordó ampliar tanto el número de metas hasta 21 (véase, de nuevo, Cuadro 2), sumando un total de 60 indicadores, como el ámbito geográfico de aplicación de los objetivos, que debía trascender de una escala global –agregada–, para aplicarse país por país (cobertura universal). Basándose en un estudio que el Secretario General de NNUU había encargado al equipo del *Proyecto del Milenio* dirigido por Jeffrey Sachs (*Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*), se exhortaba a incrementar paulatinamente la AOD, hasta alcanzar en 2015 los 195.000 millones de dólares necesarios para sufragar el coste de cumplir todos los ODM, en todos los países del mundo.

Por su parte, en la reunión celebrada en 2008 (*Reunión de Alto Nivel sobre los ODM*) se afirmó que aún era posible lograr los objetivos, pero se alertó de la necesidad de desplegar un «esfuerzo inquebrantable, colectivo y de largo plazo», que compensase el tiempo y las oportunidades perdidas y que afrontase tres dificultades adicionales del contexto mundial: la recesión económica, la crisis alimentaria y el agravamiento del cambio climático. Como resultado, se acordó aportar 16.000 millones de dólares adicionales de AOD –incluidos 1.600 millones para reforzar la seguridad alimentaria, 4.500 millones para financiar programas de educación y 3.000 millones para luchar contra la malaria–, lo que contribuyó a la expansión de los desembolsos experimentada desde 2008.

En la última reunión celebrada en Nueva York, en septiembre de 2010 (*Cumbre del Milenio+10*), se obtuvieron resultados semejantes a las dos anteriores: en el documento final (*Manteniendo la promesa: unidos para alcanzar los ODM*), los líderes mundiales reafirmaron su compromiso con los objetivos y expresaron su «parcial» satisfacción por los progresos alcanzados (especialmente en reducción de la pobreza, matriculación educativa y salud). No obstante, también mostraron su más «honda preocupación» por el insuficiente ritmo de progreso experimentado en la primera década del milenio; ritmo que se ve alarmantemente ralentizado por la presencia de múltiples e interrelacionadas «dificultades» a nivel global (crisis financiera y económica, crisis medioambiental y volatilidad de los precios de los alimentos y de la energía). Estas dificultades –advirtieron– se están traduciendo en un agravamiento de las vulnerabilidades y las desigualdades, y afectan negativamente a algunos de los progresos que se habían conseguido. Quizás lo más destacado de esta Cumbre fueron dos nuevos compromisos: por una parte, el acuerdo de elaborar una agenda concreta de tareas, basada en experiencias aprendidas y buenas prácticas de cooperación, que pueda guiar las actuaciones futuras y que permita avanzar en la creación de un «sistema de aprendizaje», capaz de asimilar los errores y aciertos pasados. Por otra parte, el lanzamiento de una nueva «Estrategia Mundial para la Salud de Mujeres y Niños», dotada de 40.000 millones de dólares, que acordaron financiar los Gobiernos y el sector privado⁶.

⁶ La mayor parte de los recursos se destinarán a los 49 países más pobres del mundo y, a su vez, los gobernantes de estos países se comprometen a aportar 26.000 millones de dólares a sus propios presupuestos de salud.

4. AGENDAS ALTERNATIVAS A LOS ODM

A la par que la comunidad internacional ha puesto en práctica la estrategia ODM, se han propuesto agendas alternativas de desarrollo, que tratan de llenar las «lagunas» de la «estrategia dominante», definiendo las políticas y los procesos (actividades) conducentes al desarrollo, y no tanto los *outcomes* (resultados o impactos) y *outputs* (productos) del desarrollo mismo. Dos propuestas de especial relevancia son la *Agenda de Barcelona para el Desarrollo* (2004) y el *Consenso de Copenhague* (con sus dos ediciones, de 2004 y 2008)⁷. Ambos foros han estado protagonizados por economistas –exclusivamente economistas– de prestigio internacional –mayoritariamente de países desarrollados– que han tratado de identificar cuáles son las políticas prioritarias para el desarrollo internacional.

De una parte, la *Agenda de Barcelona* esbozó una estrategia económica de desarrollo –vagamente perfilada en los ODM– que debía basarse en siete reformas prioritarias:

i. Fortalecer las instituciones y el buen funcionamiento de una economía de mercado en la que participe activamente el sector público, y potenciar la distribución equitativa de la renta.

ii. Los PED deben implementar políticas macroeconómicas anticíclicas, y los organismos financieros internacionales deben alentarlos en esta tarea.

iii. Potenciar la autonomía de los PED para diseñar sus políticas de desarrollo, adaptadas a sus circunstancias específicas. Para ello resulta prioritario identificar las principales restricciones del crecimiento e implementar políticas micro y macroeconómicas adecuadas para mitigarlas.

iv. Concluir con éxito las negociaciones comerciales de la *Ronda de Doha para el Desarrollo* de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para ofrecer mayores oportunidades de crecimiento mundial –especialmente a los PED.

v. Reformar la arquitectura financiera internacional para resolver los fallos de los mercados financieros privados –especialmente la volatilidad de los flujos financieros.

vi. Permitir el aumento de los flujos migratorios internacionales, promover el uso de las remesas y mejorar los derechos de los inmigrantes para garantizar su integración social y laboral en los países de acogida.

vii. Implementar políticas de desarrollo medioambientalmente sostenibles, a nivel global y nacional.

Por su parte, el *Consenso de Copenhague* trató de aportar un conjunto de soluciones concretas a 10 de los grandes retos que afronta la humanidad en estos momentos: contaminación del aire, conflictos, pandemias, calentamiento global, malnutrición y hambre, provisión de agua y servicios de saneamiento, reducción de las barreras al comercio internacional, terrorismo y desigualdades de género. Para ello, se reunió a un panel de ocho economistas de reconocido prestigio (entre los que se contaban cinco premios Nobel: Douglass North, Robert Mundell, Thomas Schelling, Vernon L. Smith y Finn E. Kydland) para que discutieran 30 políticas (más concretas que las propuestas en la *Agenda de Barcelona*) previamente elaboradas por equipos especializados. El panel estableció un *ranking* de prioridades en la aplicación de dichas políticas, basándose en las ratios

⁷ Consenso de Copenhague: «The outcome of Copenhagen Consensus 2008», Copenhagen Business School, 2008, disponible en: <http://www.copenhagenconsensus.com/>.

coste-beneficio que ofrecía cada una de ellas, al tiempo que alertó de la importancia que el contexto institucional y el gobierno internacional tienen para la eficaz implementación de las políticas (Tabla 2). A su vez, el panel tuvo que enfrentarse al problema económico básico de asignar unos recursos escasos (75.000 millones de dólares a lo largo de cuatro años) para la financiación del desarrollo internacional. Con esta restricción presupuestaria, de las 13 políticas que mayor relación coste-beneficio ofrecen, cinco atañen a la lucha contra la malnutrición y otras cuatro a la prevención de pandemias (véase la última columna de la tabla 2). Al tiempo, se identificó que la segunda política más prioritaria era llevar a término la *Ronda de Doha* (como ya recomendó la *Agenda de Barcelona*).

No obstante, entre las prioridades no figura ninguno de los aspectos relativos al medio ambiente (calentamiento global, polución atmosférica o agua), así como otros retos a los que actualmente la agenda política internacional concede especial importancia, como es el terrorismo. En definitiva, aun más destacado resulta el hecho de que no existan

TABLA 2

Políticas de desarrollo y asignación de la ayuda propuestas en el “Consenso de Copenhague”

	SOLUCION	PROBLEMA	Asignación cuatrienal (total 75.000\$ millones)
1	Suplementos de micronutrientes para niños (vitamina A y zinc)	Desnutrición	240
2	Agenda de Desarrollo de Doha	Comercio Internacional	0
3	Enriquecimiento de micronutrientes (hierro y sal yodada)	Desnutrición	1.144
4	Expansión de la tasa inmunización de niños	Enfermedades	4.000
5	Bio-fortificación	Desnutrición	240
6	Desparasitado y programas de nutrición escolar	Desnutrición y Educación	108
7	Reducir el coste de escolarización	Educación	21.600
8	Aumentar y mejorar la educación de niñas	Mujeres	24.000
9	Promoción de nutrición básica en las comunidades	Desnutrición	3.192
10	Apoyo al rol reproductivo de la mujer	Mujer	16.000
11	Tratamiento de enfermedades cardíacas agudas	Enfermedades	800
12	Prevención de la malaria y tratamiento	Enfermedades	2.000
13	Tuberculosis (diagnóstico y tratamiento)	Enfermedades	1.676
14	I+D en tecnologías de energía baja en carbono	Calentamiento global	
15	Filtros de arena y biológicos para el agua potable	Agua	
16	Abastecimiento de agua en entornos rurales	Agua	
17	Transferencias monetarias condicionadas	Educación	
18	Mantenimiento de la paz en países post-conflicto	Conflictos	
19	Prevención VIH-SIDA	Enfermedades	
20	Campaña de sanidad total	Agua	
21	Mejorar la capacidad quirúrgica en hospitales locales	Enfermedades	
22	Micro-finanzas	Mujeres	
23	Mejoramiento de calentadores	Polución del aire	
24	Presa multipropósito en África	Agua	
25	Inspección y mantenimiento de vehículos diesel	Polución del aire	
26	Diesel de bajo azufre para vehículos urbanos	Polución urbana	
27	Tecnología control de partículas en vehículos diesel	Polución del aire	
28	Impuesto al tabaco	Enfermedades	
29	I+D y mitigación del calentamiento global	Calentamiento global	

Fuente: Consenso de Copenhague, *op cit.*, 2008.

mayores coincidencias entre las siete prioridades señaladas por la *Agenda de Barcelona*, las 13 del *Consenso de Copenhague* y los 8 ODM, lo que da buena cuenta del carácter convertido del debate sobre la fijación de objetivos de desarrollo.

En suma, en los últimos tiempos la comunidad internacional ha intentado impulsar una agenda de objetivos concretos de desarrollo. Si bien dicha agenda se ha visto dominada por los ODM, no está exenta de visiones estratégicas alternativas –e incluso discordantes– de las metas y políticas que deben conformarla. Algunas de las críticas y de las disidencias responden a las potencialidades y riesgos que la agenda dominante de los ODM plantea a las políticas de desarrollo, como analizaremos a continuación.

5. POTENCIALIDADES Y RIESGOS DE LA AGENDA DE OBJETIVOS DE DESARROLLO

La adopción de un esquema de objetivos como guía de las políticas de desarrollo aporta indudables «potencialidades» y «funcionalidades» al sistema de cooperación internacional. Entre otras, podemos destacar siete aspectos especialmente relevantes:

En *primer lugar*, los ODM nacen con la vocación de ampliar la concepción del «desarrollo». De este modo, se evoluciona desde un concepto excesivamente económico del desarrollo a un enfoque más amplio de «desarrollo humano», basado en las ideas de Amartya Sen sobre las «capacidades» de las personas⁸.

En *segundo lugar*, los ODM definen una estrategia de desarrollo consensuada, operativa y que mejora la gestión de las políticas de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional. En concreto, a nivel nacional la fijación de objetivos alienta el debate sobre las alternativas de desarrollo e incentiva la posterior implementación de las políticas seleccionadas; ayuda a cuantificar los recursos necesarios (tanto domésticos como externos); y facilita la rendición de cuentas por parte de los responsables políticos. A nivel internacional, los objetivos animan un cambio en la cultura organizativa que facilita la coordinación entre los distintos actores (del Norte y del Sur), reduciendo ineficiencias y solapamientos; contribuye a identificar las políticas internacionales que resultan incoherentes con los objetivos acordados; y facilita el seguimiento y la evaluación de las actuaciones realizadas, introduciendo márgenes para la rectificación y la mejora de aquellas prácticas que se muestren ineficaces o contraproducentes⁹.

En *tercer lugar*, los ODM desempeñan un papel político relevante en la movilización de apoyos a favor de la cooperación internacional y en la generación de una conciencia solidaria de ciudadanía global. Los ODM han conseguido un eco y un respaldo social inusitados, en parte debido a la exitosa campaña de *marketing* realizada por los distintos organismos multilaterales, países donantes y ONGD que secundan la campaña.

⁸ Véase A. K. Sen, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000. Asimismo, para un análisis de los vínculos entre el concepto de desarrollo humano y los ODM, véase: S. Alkire, «Human Development: Definitions, Critiques and Related Concepts», *Human Development Research Paper*, n.º 2010/01, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 2010.

⁹ Asimismo, la fijación de objetivos de desarrollo permite conformar un sistema de incentivos que recompense a los países que mayores esfuerzos realicen para su consecución. No obstante, hasta la fecha la estrategia de los ODM ha motivado un comportamiento distinto por parte de los donantes, en la medida en que se han focalizado las ayudas en los países con menores expectativas de cumplimiento. Puede que la salvedad la represente la Comisión Europea, que prevé incorporar a su sistema de ayuda un «contrato ODM» que premie a los PED más comprometidos con el logro de los objetivos.

En *cuarto lugar*, los ODM configuran la base de una «carta de ciudadanía» vinculada a las personas, sin distinción de origen, credo, raza o sexo, con lo que se transita de un sistema de cooperación basado en las necesidades a otro basado en derechos¹⁰. De esta manera, todos los países asumen la existencia de unas conquistas sociales que se consideran irrenunciables y que constituyen unos mínimos de dignidad humana, a cuyo cumplimiento se compromete, de manera cooperativa, la comunidad internacional.

En *quinto lugar*, los ODM contribuyen a mejorar la provisión de «bienes públicos internacionales» en materia de salud, educación, medioambiente y estabilidad internacional¹¹. La provisión de dichos bienes resulta necesaria para garantizar el progreso sostenido de las condiciones de vida de las personas y, por esta vía, la contribución de los ODM puede ser determinante.

En *sexto lugar*, varias de las metas de desarrollo están interrelacionadas –especialmente aquellas que atañen a indicadores sociales–, lo que coadyuva el avance conjunto y genera un círculo virtuoso de desarrollo.

Y, en *séptimo lugar*, dado el especial énfasis otorgado a los países más pobres, los ODM modulan la influencia de los intereses no altruistas de política exterior de los donantes en la asignación geográfica de la ayuda¹². En consecuencia, los países de ingreso bajo han aumentado sus percepciones de AOD (desde el 35,6% de la AOD que recibieron en los ocho años anteriores a la Declaración del Milenio hasta el 40,5% recibido en los ocho años siguientes)¹³.

A pesar de estas potencialidades, el éxito de la campaña del milenio depende del contexto internacional. Tres condiciones especialmente relevantes son el ritmo y la «calidad» del crecimiento económico que experimenten los PED en los primeros 15 años del siglo XXI¹⁴, el volumen y la eficiencia de la ayuda internacional y, sobre todo, la «coherencia» que logren imponer los ODM en el marco de las relaciones internacionales para facilitar el progreso del mundo en desarrollo. El contexto de recesión económica –que se extenderá más allá de 2010 en muchos países– afecta negativamente a los dos últimos factores, en la medida en que se ha ralentizado el ritmo de crecimiento de la economía mundial¹⁵ y, recientemente, ha «congelado» los desembolsos de AOD de los donantes del CAD. Respecto al entorno internacional, resulta crucial para el devenir de los ODM no sólo que la comunidad internacional asuma *de facto* los objetivos acordados, sino también que se reforme el sistema de relaciones internacionales para distribuir de manera equilibra-

¹⁰ J. A. Alonso, «Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Nueva agenda de desarrollo?», *Cuadernos de Información Económica*, 187, 2005, págs. 49-57.

¹¹ J. A. Alonso, «Agenda de desarrollo y fuentes de financiación», en J. A. Alonso, *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Fundación Carolina, Madrid, 2009, cap. 1.

¹² Véase el estudio empírico de S. Tezanos, «Geopolítica de la ayuda: un mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI», en A. Guerra, J. F. Tezanos y S. Tezanos, *La lucha contra el hambre y la pobreza*, Editorial Sistema, Madrid, 2010, págs. 369-414.

¹³ Cálculos con dólares constantes de 2008. Fuente: CAD, *op cit.*, 2010.

¹⁴ Un estudio reciente demuestra que para conseguir un progreso sostenible en los ODM resulta necesario garantizar el crecimiento económico del mundo en desarrollo. Véase F. Bourguignon, A. Bénassy-Quéré, S. Dercon, A. Estache, J. W. Gunning, R. Kanbur, S. Klasen, S. Maxwell, J. P. Platteau y A. Spadaro, *Millennium Development Goals at Midpoint: where do we stand and where do we need to go?*, Comisión Europea, Bruselas, 2008.

¹⁵ Aunque la crisis ha afectado especialmente a los países desarrollados, y algunos de los PED con mayor peso económico han podido sortearla (como China, Brasil e India), muchos de los países más pobres han visto seriamente obstaculizadas sus sendas de crecimiento.

da y justa las oportunidades de progreso. Para ello habrán de modificarse las políticas internacionales que resultan incoherentes con los objetivos de desarrollo, lo cual atañe especialmente a los ámbitos del comercio, las finanzas, las migraciones, el medioambiente y los conflictos armados. O, en definitiva, habrá de acometerse una reforma profunda del sistema económico imperante –sistema que genera amplias brechas de desigualdad para garantizar su «sostenibilidad»–, avanzando en la conformación de un verdadero «gobierno internacional» que garantice el justo reparto de las oportunidades de desarrollo del conjunto de la humanidad.

Además de estas relevantes limitaciones del contexto internacional, la validez de la agenda ODM ha sido criticada desde diversas instancias por entenderse que conlleva «riesgos» indeseados para el sistema de cooperación. En primer lugar, existe un conjunto de riesgos derivados de la definición de una agenda de desarrollo estructurada sobre objetivos precisos y «tangibles». En segundo lugar, existen limitaciones asociadas a la definición concreta de los ODM.

Respecto a los riesgos que conlleva definir una agenda de objetivos concretos, cabe señalar tres especialmente relevantes:

i. Existe el riesgo de alentar un «enfoque reduccionista» para la gestión de una realidad compleja, como es el proceso de desarrollo humano, cuya sostenibilidad en el tiempo depende de una acción holística y coherente en diversos ámbitos sociales, políticos y económicos¹⁶. A su vez, si se aplican los objetivos de manera mimética en todos los países, se traslada la impresión de que son idénticos los retos de desarrollo que afrontan¹⁷.

ii. Los objetivos tratan de contribuir a un proceso (el desarrollo humano) que está sujeto a múltiples relaciones de causalidad. Las agendas de objetivos se definen en términos de *outcomes* (resultados o impactos) y *outputs* (productos) del desarrollo, pero no ofrecen guías útiles acerca de los *inputs* (recursos) y procesos (o actividades) que deben emplearse para alcanzar dichos resultados, lo que plantea un *problema de atribución*¹⁸. Dado que no existe consenso internacional en torno al «modelo lógico»¹⁹ más apropiado para identificar los recursos y procesos necesarios para obtener los resultados deseados, resulta virtualmente imposible evaluar la contribución de un donante concreto a la consecución de los objetivos. En la práctica, tan sólo es posible juzgar el balance conjunto de la comunidad internacional, lo que restringe la utilidad de las agendas de objetivos como mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de cada uno de los donantes –en un

¹⁶ H. White, «A Drop in the Ocean? The International Development Targets as a Basis for Performance Measurement», Anexo 2 del *UK National Audit Office (NAO) report. Performance Management – Helping to Reduce World Poverty*, Department for International Development (DFID), Londres, 2002. S. Maxwell, «Heaven or Hubris: Reflections on the «New Poverty Agenda», *Development Policy Review*, 21 (1), 2003, págs. 5-25. J. A. Alonso, *op cit.*, 2005, A. Saith, «From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation», *Development and Change*, 37 (6), 2006, págs. 1167-1199.

¹⁷ J. Vandemoortele, «The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point», *Development Policy Review*, n.º 27, 2009, págs. 355-371.

¹⁸ H. White, *op cit.*, 2002.

¹⁹ Los «modelos lógicos» son esquemas racionales que vinculan los recursos (*inputs*) necesarios para obtener unos resultados (*outcomes*) deseados. La utilidad de estos modelos para la gestión pública reside en que fuerzan a las agencias a examinar sus programas con el ánimo de comprobar si realmente obtienen los resultados deseados. A este enfoque responden en mayor medida las estrategias alternativas de desarrollo que proponen la *Agenda de Barcelona* y el *Consenso de Copenhague*.

contexto en el que éstos actúan con importantes márgenes de discrecionalidad.

iii. Existe el riesgo de primar los indicadores meramente cuantitativos de desarrollo –susceptibles de ser evaluados– a expensas de otros indicadores cualitativos, lo que puede generar pérdidas de calidad en los resultados finalmente alcanzados²⁰.

Respecto a la definición específica de objetivos que proponen los ODM, se pueden resaltar 11 riesgos posibles²¹:

i. La idoneidad de los ODM depende crucialmente del nivel de desarrollo de cada país. El diseño de estos objetivos responde a una estrategia especialmente concebida para los países más pobres, que presentan carencias extremas²². Sin embargo, los ODM deberían conformar una agenda adecuada para todos los PED. Respecto a los países de ingreso intermedio (que representan el 56% de la población del mundo en desarrollo), aunque resulta igualmente necesario que cumplan unas conquistas sociales básicas, no queda claro que definan siempre una agenda suficientemente ambiciosa. De hecho, el déficit social de estos países no está determinado por las carencias absolutas que padecen sus poblaciones, sino por los niveles de desigualdad; por problemas de gobernabilidad, credibilidad o eficacia de sus instituciones; por la vulnerabilidad de su inserción financiera internacional; o por los obstáculos que frenan su transformación productiva²³. De manera análoga, los ODM tampoco ofrecen una agenda apropiada para los «Estados frágiles», que van camino de incumplir todos los ODM, y cuyos retos más inmediatos estriban en la consolidación institucional, el gobierno democrático y la resolución de conflictos²⁴.

ii. No se contemplan los costes potenciales de incumplir unos objetivos que para muchos PED resultan inalcanzables en el periodo establecido, generándose unas expectativas infundadas acerca de lo que es probable alcanzar en dicho tiempo, y del papel que puede desempeñar la ayuda²⁵. De hecho, la exigencia de cumplir los ODM en todos los países resulta poco realista para unos, al tiempo que insuficientemente ambiciosa para otros²⁶. Es paradójico que sean precisamente los países más pobres –y en especial

²⁰ H. White, *op cit.*, 2002, S. Maxwell, *op cit.*, 2003, A. Saith, *op cit.*, 2006. De hecho, los indicadores de los ODM no hacen mención a la «calidad» de los resultados. Piénsese, por ejemplo, en el «fracaso» que supondría alcanzar el objetivo de educación primaria universal sin garantizar la calidad del servicio educativo.

²¹ Lógicamente, la solución a este tipo de riesgos de la propuesta específica de los ODM consiste en diseñar objetivos más apropiados. Véanse los principios prácticos de reforma que plantean, entre otros, H. White, *op cit.*, 2002, págs. 7-14; S. Maxwell, *op cit.*, 2003, págs. 21 y 22 y M. A. Clemens, C. J. Kenny, y T. J. Moss, «The trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success», *World Development*, Vol. 35, n° 5, págs. 735-751.

²² H. White y D. Booth, «Using development goals to design country strategies», en R. Black y H. White, *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*, Routledge, Londres, 2004.

²³ J. A. Alonso (Dir.), *Cooperación con países de renta media*, Editorial Complutense, Madrid, 2007.

²⁴ F. Bourguignon *et al.*, *op cit.*, 2008.

²⁵ H. White, *op cit.*, 2002, M. A. Clemens, *et al.*, *op cit.*, 2007, J. Vandemoortele, *op cit.*, 2009. W. Easterly, «How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa», *Global Economy & Development Working Paper Series*, n° 14, The Brookings Institution, Washington, 2007.

²⁶ Véanse los últimos informes de evaluación publicados por NNUU, *op cit.*, 2010, y la Comisión Europea (F. Bourguignon *et al.*, 2008). Este último señala que «[...] la mayoría de países, de todas las regiones, se encuentra alejada de la senda de cumplimiento de la mayoría de los ODM» (pág. 7).

los países subsaharianos— los que afrontan menores expectativas de cumplimiento, aun a pesar de que la *Declaración del Milenio* quiso atenderles especialmente.

iii. Existen serios problemas de medición, a nivel de país, de los 60 indicadores propuestos, lo que impide evaluar rigurosamente los progresos (o regresiones) obtenidos y, a su vez, imposibilita conocer la cantidad necesaria de recursos para la consecución de los objetivos y rectificar aquellas estrategias que se muestran ineficaces o contraproducentes²⁷. Una buena parte de los PED —especialmente los más pobres— no disponen de información fiable sobre pobreza, esperanza de vida, mortalidad infantil o acceso al agua. Además, los datos disponibles no son siempre comparables entre países y se generan con importantes desfases temporales²⁸. No obstante, cabe contra-argumentar que los ODM han favorecido un esfuerzo internacional sin precedentes en la generación de estadísticas sobre desarrollo²⁹.

iv. Existe el riesgo de que el énfasis otorgado a la reducción de la pobreza detraiga recursos de otros ámbitos relevantes del desarrollo no incluidos en los ODM³⁰. Tal es el caso de los aspectos relacionados con los derechos humanos, las políticas de igualdad y cohesión social, y las políticas macroeconómicas (financieras, monetarias, fiscales y comerciales).

v. Desde una perspectiva geopolítica, los ODM fueron inicialmente concebidos para ser alcanzados «a nivel global», lo que implicaba un «cumplimiento agregado» de los objetivos. Sin embargo, durante la *Cumbre del Milenio+5* se acordó modificar la cobertura geográfica, para que se aplicara país por país —«cumplimiento universal»—. Dado el especial énfasis otorgado por los ODM a los países más pobres (donde se encuentran las grandes brechas carenciales que desafían la consecución universal de los objetivos), este cambio de estrategia requiere un proceso de reasignación de la ayuda desde los países con niveles de desarrollo relativamente más elevados hacia los países menos desarrollados. De acuerdo con esta lógica de distribución, no se debería «recompensar» a los países que mayores esfuerzos realizan y que mayores progresos experimentan, puesto que esto resultaría, inevitablemente, en un balance desigual de consecución de los ODM. Consiguientemente, por esta vía se puede introducir un efecto perverso en el establecimiento de un sistema de ayuda que resulte *incentivo-compatible* con los esfuerzos de reforma y progreso de los PED³¹.

²⁷ H. White, *op cit.*, 2002, F. Bourguignon *et al.*, *op cit.*, 2008, I. Olivie, «Punto muerto para el Milenio +5», *ARI* n° 124/2005, Real Instituto Elcano, 2005. Por ejemplo, en un estudio reciente sobre la región de América Latina y el Caribe (precisamente, una de las regiones más avanzadas en la estrategia ODM) se constata que, de los 44 indicadores correspondientes a los siete primeros objetivos (es decir, aquellos indicadores que permiten evaluar el resultado de las políticas de desarrollo acometidas por los PED), existen 14 indicadores respecto de los cuales es imposible evaluar el progreso, ya sea porque no se dispone de información para el año de referencia (1990) o —incluso— porque no existen datos para ninguno de los años del periodo estudiado. Véase S. Tezanos, «Perspectivas de América Latina y el Caribe ante la nueva agenda de objetivos internacionales de desarrollo», en S. Tezanos (Dir.), *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, Civitas, Madrid, 2010, cap. 2, págs. 27-62.

²⁸ Por ejemplo, las tasas de pobreza se elaboran a partir de encuestas de hogares que, en la mayoría de los países, se realizan —como pronto— por quinquenios.

²⁹ Por ejemplo, el *índice de capacidad estadística* elaborado por el Banco Mundial identifica que 117 PED han experimentado avances notables en la generación de indicadores.

³⁰ S. Maxwell, *op cit.*, 2003.

³¹ S. Tezanos, *op cit.*, 2010.

vi. Buena parte del debate sobre los ODM gira en torno al volumen de AOD necesario para sufragar su cumplimiento. Este debate asume una perspectiva sesgada «de oferta» —es decir, restringida a la provisión de recursos—, trasladándose la imagen de que el logro de los objetivos es un problema meramente financiero, de ampliación del «dinero» disponible³². Sin embargo, resulta igualmente necesario considerar otros aspectos «de demanda» de los beneficiarios para garantizar la sostenibilidad de los objetivos perseguidos, como son las valoraciones y los comportamientos sociales³³. En realidad, los ODM deberían entenderse como condiciones necesarias, pero no suficientes, para el desarrollo³⁴.

vii. Vinculado al punto anterior, la agenda de los ODM no ha aportado un sistema de incentivos adecuado para su financiación: si bien se fijaron indicadores cuantificables de desarrollo, de cuyo cumplimiento son corresponsables los países donantes y los países socios, la *Declaración del Milenio* no incluyó los compromisos necesarios para financiar los objetivos. Además, las dos Conferencias sobre Financiación del Desarrollo promovidas por NNUU tampoco han conseguido movilizar los recursos que se han estimado necesarios para sufragar la consecución de los ODM³⁵; en parte, por el carácter «no vinculante» de los compromisos acordados en estos foros multilaterales. Con todo, se han definido objetivos de desarrollo y compromisos no vinculantes de financiación, pero no se ha ideado un sistema de incentivos que haga creíble el reparto de la carga financiera —todo ello en un contexto internacional que se caracteriza por el incumplimiento recurrente de los acuerdos y una escasa capacidad coercitiva para forzar su observancia.

viii. Los ODM han condicionado notablemente la agenda de investigación —tanto básica como aplicada— de la comunidad científica internacional en aspectos relevantes para el desarrollo humano³⁶. En este sentido, se corre el riesgo de que las prioridades de investigación no sean inducidas por la oferta —es decir, por iniciativa de los propios investigadores—, sino más bien por aquellos que proveen los fondos para financiar dichas investigaciones —principalmente, los gobiernos de los países donantes y los organismos multilaterales³⁷.

³² J. A. Alonso, *op cit.*, 2005.

³³ Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial basado en 21 PED demuestra que incluso si existiese una escuela próxima a toda población rural, la tasa de matriculación primaria sólo se incrementaría del 49,8% al 53,1%, lo que revela la importancia parcial del factor de oferta de infraestructura y servicios educativos, frente a otros factores de demanda relacionados con las diferencias sociales y los valores culturales. Véase D. Filmer, «If you build it, will they come? School availability and school enrolment in 21 poor countries», *Policy Research Working Paper*, n° 3340, Banco Mundial, 2004.

³⁴ M. A. Clemens, *et al.*, *op cit.*, 2007.

³⁵ Existen numerosas estimaciones de la cantidad de AOD que hace falta para sufragar el coste global de cumplir los ODM. Por ejemplo, J. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, The Penguin Press, Nueva York, 2005, la estimó en 124 mil millones de dólares anualmente. El Proyecto Del Milenio De NNUU, *Invirtiendo en el Desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, PNUD, Nueva York, 2005, estimó que hicieron falta 135 mil millones de dólares en 2006 —frente a los 104.421 millones finalmente desembolsados—, incrementándose paulatinamente esta cifra hasta los 152 mil millones en 2010 y los 195 mil millones en 2015. Por su parte, E. Zedillo (Dir.), *Informe de la conferencia internacional para el desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 2002, estimó que haría falta un incremento de 50 mil millones de dólares por año desde 2001 (en total, unos 115 mil millones de AOD al año). Finalmente, el Banco Mundial (S. Devarajan, M. Miller y E. V. Swanson, «Goals for Development: History, Prospects, and Costs», *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2819, 2002) estimó un incremento de entre 40 y 70 mil millones de dólares anuales, lo que suponía doblar la cifra de AOD desembolsada en 2000.

³⁶ A. Saith, *op cit.*, 2006.

³⁷ Un estudio reciente que compara los modelos públicos de apoyo a la «investigación para el desarrollo» en Reino Unido, Holanda y Canadá muestra que las agencias de desarrollo de estos

ix. Los ODM no reconocen plenamente las dimensiones políticas de la exclusión social, especialmente en lo que se refiere a la importancia de la participación y el empoderamiento de las clases y sectores sociales más vulnerables. Así, siempre y cuando los excluidos no constituyan un grupo de presión eficaz, resulta difícil que puedan influir en el diseño de una estrategia nacional de desarrollo. De hecho, la experiencia de los últimos años revela que el principal impedimento para la consecución de los ODM es la desigual distribución de los progresos³⁸. En este sentido, una simple inspección de los resultados publicados en el último informe de NNUU sobre los ODM³⁹ revela un problema «crónico» de desigualdad en el interior de los países, de tal modo que las personas más pobres, los habitantes de zonas rurales y aquellos que sufren discriminaciones por sexo, edad, minusvalía o grupo étnico participan menos en los avances. Por ejemplo, de acuerdo con las estimaciones de Jan Vandemoortele –uno de los padres intelectuales de los ODM–, durante la década pasada en la mayoría de los países se han acentuado las desigualdades en términos de la mortalidad infantil⁴⁰.

x. Existe el riesgo de que el compromiso de asociación se degrade en una forma encubierta de condicionalidad⁴¹. Si bien el octavo ODM de «asociación mundial para el desarrollo» se basa en unos ideales compartidos (respaldados por la confianza, la transparencia, el diálogo y la evaluación de resultados), no se ha logrado instituir un sistema de responsabilidad recíproca, que ponga límites a las asimetrías de poder existentes entre «donantes» y «beneficiarios».

xi. La elección del año referencia –1990– es arbitraria. La campaña se inició en 2000 y, sin embargo, los resultados se evalúan con relación a los progresos (o retrocesos) realizados una década antes de la entrada en vigor de los ODM. En todo caso, el rezago con el que se generan las estadísticas internacionales exigía ubicar el período de referencia varios años antes de 2000 para poder disponer de información al inicio de la campaña.

6. MÁS ALLÁ DE 2015: DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA AGENDA DE OBJETIVOS DE DESARROLLO

A cinco años de la línea de meta de los ODM se discute ya hacia dónde debe ir la agenda de objetivos posterior a 2015⁴². Así, distintos centros de investigación europeos

países sitúan a los ODM en el centro de sus prioridades de financiación de investigación. Véase S. Tezanos, «Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido», *ICEI Policy Paper*, PP04/08, 2008.

³⁸ Véanse, entre otros, los artículos de J. Vandemoortele, «Cambiar el curso cambiando el discurso sobre los ODM», *ARI* 132/2010, Real Instituto Elcano, 2010; S. Fakuda-Parr, «Reducing inequality: The missing MDG», *IDS Bulletin*, 41 (1), 2010, págs. 26-35; y M. Robinson, «The MDG-Human Rights nexus to 2015 and beyond», *IDS Bulletin*, 41 (1), 2010, págs. 80-82.

³⁹ NNUU, *op cit.*, 2010.

⁴⁰ J. Vandemoortele, *op cit.*, 2010, sostiene que existe una proporción de 3:1 en la reducción de la mortalidad infantil y las desigualdades: por cada país que ha conseguido reducir las dos simultáneamente, tres han experimentado un aumento de las desigualdades.

⁴¹ S. Maxwell, *op cit.*, 2003.

⁴² Véanse, entre otras, las opiniones de: A. Sumner, «Rethinking development policy. Beyond 2015», *The Broker*, 14, 2009, págs. 8-12; y A. Sumner y M. Tiwari, «After 2015: What are the ingredients of an “MDG-plus” agenda for poverty reduction?», *Journal of International Development*, 21 (6), 2009, págs. 834-843.

(reunidos por la Asociación Europea de Estudios de Desarrollo, EADI) iniciaron el debate en enero de 2010⁴³. En 2015 se entiende que lo relevante será valorar no sólo el balance final de (parcial) cumplimiento de las metas de desarrollo, sino –sobre todo– juzgar si estamos en el buen camino para cumplirlas en un futuro cercano. Lo cierto es que dicho balance no podrá ser evaluado hasta varios años después de 2015, cuando se disponga de estadísticas adecuadas para los 60 indicadores considerados⁴⁴. Pero antes de esa fecha se habrá de decidir qué camino tomar. Al menos tres son las opciones que se barajan: *i*) proseguir con la misma estrategia ODM, añadiendo una «prórroga» para completar su cumplimiento; *ii*) actualizar la estrategia al nuevo contexto internacional y acaso impulsar una agenda «ODM-plus», con nuevos objetivos y plazos de consecución; o *iii*) abandonar los ODM y diseñar una estrategia totalmente nueva.

En este último epígrafe plantearé algunas propuestas para avanzar en esta segunda alternativa: la definición de una *agenda ODM-plus, post-2015*, que consolide los logros alcanzados, subsane algunas de las insuficiencias detectadas y asimile las lecciones aprendidas en estos últimos años. Indudablemente, en el transcurso de la primera década del siglo XXI el contexto económico y político internacional ha cambiado drásticamente. Así, hemos pasado de una etapa de bonanza económica mundial a una etapa convulsa en la que se interrelacionan múltiples problemas de naturaleza global (como las crisis financiera y económica, la crisis medioambiental, las volatilidades de los precios de los alimentos y de la energía, y la guerra internacional contra el terrorismo), al tiempo que se consolida una nueva geopolítica internacional en la que los PED con mayor peso económico cobran relevancia. Consecuentemente, una agenda internacional de objetivos de desarrollo debe adaptarse a este nuevo contexto para poder ser eficaz. Cuatro son las propuestas que aquí se esbozan: establecer un ámbito de cobertura geográfica multinivel (global, regional y nacional), construir un sistema de ayuda internacional incentivo-compatible con los esfuerzos de progreso de los países, consensuar un pacto internacional de financiación del desarrollo y completar las dimensiones del desarrollo humano que quedaron ausentes en los ODM.

6.1. *Una agenda de objetivos de desarrollo «multinivel»: global, regional y nacional*

Es necesario construir una agenda internacional de objetivos de desarrollo «multinivel», que estimule un avance conjunto de la humanidad hacia mayores estándares de desarrollo humano, al tiempo que adaptándose a los retos y oportunidades específicas de desarrollo que afronta cada región y país. Tres son los niveles geográficos que debería cubrir una agenda ambiciosa y cabal de desarrollo mundial:

El *primer nivel* debiera circunscribirse al *ámbito mundial*, definiendo unos objetivos de progreso conjunto, con una «cobertura global» (agregada) y no «universal» (país por país). En este sentido, la concepción original de los ODM (antes de que se modificara el ámbito de cobertura en la *Cumbre del Milenio+5*) sirve de punto de partida para definir una agen-

⁴³ Véase el resumen del debate doctrinal de EADI sobre la agenda post-ODM: *High Level Policy Forum - After 2015: Promoting Pro-poor Policy after the MDGs*, 2009, disponible en <http://www.eadi.org/index.php?id=1108>. De este encuentro se derivaron 11 propuestas de «replanteamiento» para la agenda post-ODM.

⁴⁴ Previsiblemente, hasta 2020 no se disponga de estadísticas de pobreza, que generalmente se elaboran quinquenalmente.

da compartida de conquistas sociales irrenunciables de la humanidad en su conjunto, a la que tiene que comprometerse, de manera cooperativa, la comunidad internacional.

El *segundo nivel* debe aplicarse *por regiones* (o sub-regiones) con estándares socio-económicos, retos y oportunidades de desarrollo semejantes. Los países deben comprometerse a progresar conjunta y cooperativamente en unos objetivos (sub)regionales de desarrollo, pero sin pretensiones de cumplimiento país por país. Este nivel intermedio debe partir de los objetivos mínimos definidos en el primer nivel global, mejorando y adaptando sus ambiciones al contexto regional, de manera tal que sea un acicate para impulsar una dinámica de progreso regional «entre pares».

El *tercer* y último *nivel* debe referirse al *ámbito nacional*, adaptando el plan regional a las especificidades y potencialidades de cada país, lo que aporta mayor precisión y realismo a la estrategia global de progreso. Los planes nacionales deben aportar «modelos lógicos» de desarrollo, que identifiquen tanto los objetivos (*outputs* y *outcomes* del desarrollo) deseados como los recursos y procesos que deben emplearse para alcanzar dichos resultados. En la práctica, esto permitiría atenuar el problema de atribución antes comentado, facilitando la evaluación y la rendición de cuentas tanto de los donantes como de los países socios. De este modo se fortalece el compromiso de asociación mediante la instauración de un sistema de «responsabilidad recíproca», que ponga límites a las asimetrías de poder existentes y articule estrategias de progreso participativas e inclusivas, respaldadas por la confianza, la transparencia, el dialogo y la evaluación de resultados, tal y como proclaman el octavo ODM y los principios de la agenda de eficacia de la ayuda. La buena noticia es que los ODM han motivado ya la elaboración de planes de desarrollo en muchos países, lo que nos sitúa en una posición aventajada para extender esta iniciativa a todos los PED.

Con esta definición multinivel se atenuaría el coste político que supone para algunos PED el incumplimiento de unos objetivos que les están resultando inalcanzables en el periodo establecido. En cambio, para los PED relativamente más avanzados se definirían agendas suficientemente ambiciosas, que tengan en cuenta otros ámbitos relevantes del desarrollo no incluidos en las agendas global y regional. Además, esta estrategia multinivel contribuiría a situar el debate en torno al volumen de recursos necesarios para sufragar el cumplimiento de los objetivos en cada país, en la medida en que los planes de desarrollo (regionales y nacionales) deberían incorporar estimaciones precisas de los recursos (internos y externos) necesarios para alcanzar los objetivos.

6.2. Una agenda que avance en la construcción de un sistema de ayuda internacional «incentivo-compatible» con los esfuerzos de progreso de los países

Desde una perspectiva geopolítica, la «cobertura geográfica» de aplicación de la agenda de objetivos tiene una importancia decisiva en términos de eficiencia y equidad, puesto que la existencia de unas metas concretas de desarrollo permite delimitar un mapa de distribución de la ayuda internacional que resulte «incentivo-compatible» con los esfuerzos de los países socios para avanzar en la consecución de las metas propuestas.

Una estrategia de objetivos de «cumplimiento universal» implica una distribución geográfica de los recursos basada en el *principio de igualdad de resultados*⁴⁵. Este enfoque

⁴⁵ En buena parte de los ODM los resultados se definen en términos del porcentaje de avance experimentado en relación con un indicador de partida. Piénsese, por ejemplo, en la meta de

exige, de una parte, un proceso de reasignación de la ayuda desde los PED con niveles de desarrollo relativamente más elevados hacia los países con menores niveles de desarrollo (precisamente, los países más alejados del cumplimiento de los objetivos), y, de otra parte, dar prioridad a los países con menores ritmos de progreso y a aquellos que están experimentando regresiones. Consiguientemente, el ámbito universal de aplicación introduce un efecto «perverso» en la definición de un sistema de ayuda que resulte incentivo-compatible con los esfuerzos de reforma y progreso de los PED, puesto que «desaconseja» recompensar a los países que mayores esfuerzos realizan (lo que resultaría, inevitablemente, en un balance desigual de resultados). La definición de una agenda de cobertura universal conlleva, por lo tanto, importantes costes en términos de eficiencia y equidad.

En cambio, la definición de una estrategia de cumplimiento conjunto –como se ha propuesto para los dos primeros niveles geográficos, global y regional– permite aplicar enfoques distributivos de la ayuda distintos, bien sea enfatizando la dimensión de la *eficiencia* (como hace el denominado «enfoque utilitarista», maximizando el número global de personas liberadas de la pobreza) o de la *igualdad* (como hace el «enfoque de igualdad de oportunidades», compensando las disímiles capacidades de progreso que tienen los PED). Por ejemplo, con una estrategia multinivel de cumplimiento agregado sería posible implementar un criterio de distribución de la ayuda que compensase las desventajas estructurales que limitan las perspectivas de desarrollo humano de algunos países (de acuerdo con el «principio de compensación» que propone la escuela post-utilitarista). Pero, a la vez, la ayuda podría emplearse también como un «incentivo positivo» a la reforma política e institucional, de modo que los países que realicen mayores esfuerzos de reforma se vean recompensados por el sistema de ayuda⁴⁶. Se trataría, por lo tanto, de un *enfoque de asignación igualitario e incentivo-compatible*, con dos ventajas potenciales sobre el actual esquema de los ODM: de una parte, lograría una distribución más *eficiente* de la ayuda, como consecuencia de incentivar positivamente la reforma política, lo que puede incrementar el ritmo de progreso global; y, de otra parte, alcanzaría un resultado más *igualitario*, en la medida en que la ayuda se distribuiría de manera prioritaria entre los países con menores oportunidades de desarrollo⁴⁷.

En los últimos años se han producido propuestas prácticas en esta línea. Así, la Comisión Europea planea establecer un «contrato ODM», de carácter «[...] plurianual, dirigido expresamente a los países con buenos resultados y que ofrezca mayores garantías en cuanto a la previsibilidad de la financiación, a cambio de una programación, un control y una

reducir el hambre a la mitad: lo relevante es que todos los países alcancen resultados idénticos de reducción del 50%, sea cual sea la situación de partida de cada país.

⁴⁶ Véase S. Tezanos, *op. cit.*, 2010, para una explicación detallada de esta iniciativa.

⁴⁷ E. Anderson y H. Waddington, «Aid and the MDG poverty target: How much aid is required and how should it be allocated?», *Overseas Development Institute working paper*, n° 75, 2006, estimaron el coste de oportunidad de dos escenarios alternativos de asignación: un reparto que contribuya a cumplir los ODM a nivel país; y otro reparto global que responda a una lógica utilitarista de asignación. La comparación entre uno y otro enfoque arroja un saldo de entre 26 y 69 millones de personas adicionalmente liberadas de la pobreza bajo un esquema distributivo utilitarista (lo que equivale a una reducción adicional de la pobreza de entre 1% y 2,6%), si bien a costa de reducir menos la pobreza en la región más pobre del mundo, África subsahariana. Así mismo, véase S. Tezanos, «Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo», *PRINCIPIOS, Estudios de Economía Política*, n° 10, 2008, págs. 5-39, para una revisión de los criterios «eclécticos» que guían realmente las decisiones de distribución geográfica de la AOD de los donantes.

ejecución más rigurosos de los ODM por parte de los países beneficiarios»⁴⁸. El contrato consistirá en un apoyo presupuestario de seis años de duración, con un componente fijo del 70% y otro variable del 30% (sujeto al rendimiento anual)⁴⁹. Obviamente, propuestas como éstas incumplen la letra de la cobertura universal de los ODM, pero avanzan en la construcción de un sistema de ayuda incentivo-compatible como el que aquí se defiende.

6.3. Una agenda que respalde un pacto internacional de financiación del desarrollo

Una de las carencias más manifiestas de los ODM ha sido la incapacidad de movilizar recursos financieros suficientes para sufragar el coste de cumplir los objetivos. En este sentido, los donantes han asumido en reiteradas ocasiones su compromiso de destinar el 0,7% de su PNB a políticas de AOD. Este «veterano» compromiso tiene ya 40 años de historia, desde que en 1969 lo recomendara el Informe *Partners in Development* (liderado por el ex-primer ministro de Canadá, Lester B. Pearson) y lo adoptara NNUU en 1970. La justificación de este porcentaje de ayuda data de 1961, año en el que Rosenstein-Rodan estimó empíricamente que los 16 países más industrializados del mundo de aquella época (incluyendo la URSS) deberían canalizar un 1% de su PNB en forma de ayuda para impulsar una dinámica de crecimiento auto-sostenido en los PED⁵⁰. La cifra fue finalmente rebajada para alcanzar el consenso en NNUU. Obviamente, medio siglo después de estos cálculos, las estimaciones han quedado obsoletas, si bien la reivindicación del 0,7% ha dejado impronta en los movimientos sociales⁵¹. Con todo, sólo cinco países (de los 23 que conforman actualmente el CAD) cumplen dicho compromiso.

No obstante, la fijación de objetivos fijos de AOD (como el 0,7%) no pondera los muy dispares niveles de desarrollo existentes entre los 23 países donantes del CAD (que discurrieron, en 2008, entre los 21.175 dólares de renta *per cápita* PPA de Portugal y los 72.038 dólares de Luxemburgo), lo que hace poco equilibrado y creíble el cumplimiento agregado del compromiso. A esto se une, además, el crítico momento económico que viven actualmente los países de la OCDE, que se ha traducido en la «obsesión» por reducir los abultados déficit públicos generados para combatir la crisis (entre otras medidas posibles, mediante la reducción de los presupuestos de AOD). Por eso, es preciso diseñar un esquema de financiación del desarrollo que resulte «progresivo» y «creíble», de manera tal que los ciudadanos de los países con mayores niveles de renta contribuyan proporcionalmente más que los ciudadanos de los países con niveles relativamente menores, tal y como corresponde a un *criterio de exacción progresivo*.

⁴⁸ Comisión Europea, *Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda. Retos que plantea el incremento de la ayuda de la UE durante el periodo 2006-2010*, COM (2006) 85 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2006, pág. 12.

⁴⁹ Para un riguroso análisis del «contrato ODM» y sus implicaciones en términos de eficacia y eficiencia de la ayuda, véase R. Domínguez, «Agenda sofisticada de eficacia + eficiencia de la ayuda: implicaciones y oportunidades para América Latina y el Caribe», págs. 63-102, en S. Tezanos (Dir.), *op cit.*, 2010.

⁵⁰ P. N. Rosenstein-Rodan, «International Aid for Underdeveloped Countries», *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 43, n° 2, 1961, págs. 107-138.

⁵¹ Para una crítica sobre la «des-actualización» de la reivindicación de 0,7%, véase: M. A. Clemens y T. J. Moss, «Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target», *Center for Global Development Working Paper*, n° 68, 2005.

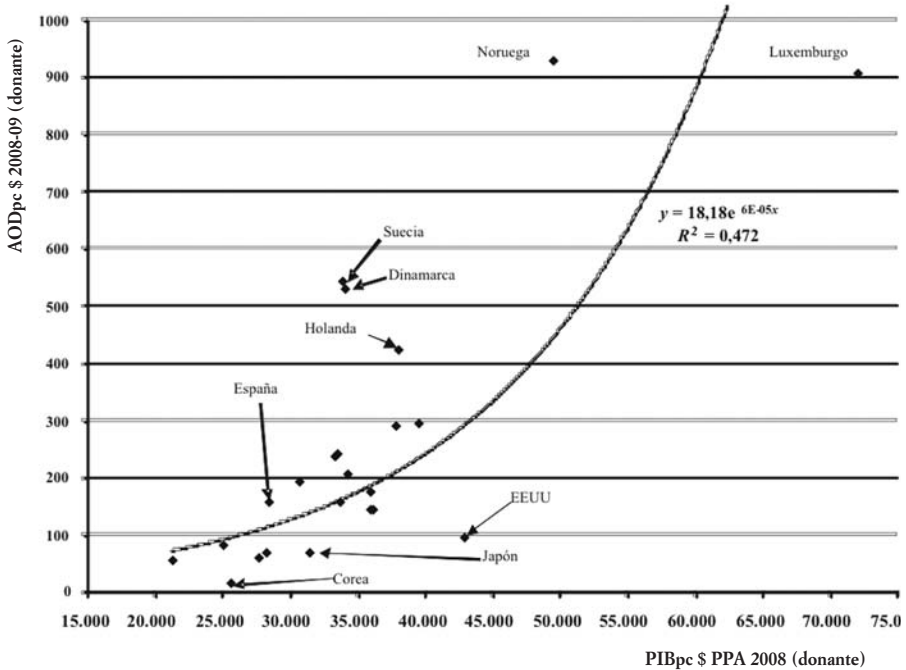
Para evaluar el grado de progresividad del reparto actual de los esfuerzos financieros es posible analizar el grado de asociación existente entre el esfuerzo realizado por habitante en cada uno de los países donantes (el promedio de desembolsos netos de AOD *per cápita* en el bienio 2007-08) en relación con su nivel de vida (medido en términos del PIB *per cápita* PPA de 2008). A modo ilustrativo, la regresión lineal recogida en el Gráfico 1 traza un «posible» criterio de exacción progresivo para financiar la AOD entre los 23 países del CAD⁵². De acuerdo con este análisis, y a pesar de la dispersión de los datos (véase el coeficiente de determinación R^2), la recta de regresión sugiere que buena parte de los donantes estarían haciendo esfuerzos de financiación razonablemente proporcionales a sus niveles de renta por habitante. Este es el caso concreto de España que, con una renta *per cápita* de 28.412 dólares, destinó 160 dólares por habitante a la cooperación internacional en el bienio 2008-2009, ubicándose muy cerca de la recta de regresión que delimita un reparto progresivo⁵³. En contraste, un país nórdico como Noruega realiza un esfuerzo por habitante (929 dólares) más que proporcional a su nivel de renta (49.419 dólares), al igual que sucede con otros países de su entorno, como Suecia, Dinamarca y Holanda (todas ellas ubicadas muy por encima de la recta). No obstante, unos pocos países no responden a este criterio de progresividad, entre los que destacan EEUU, Japón y Luxemburgo, con niveles de renta *per cápita* (42.809, 31.464 y 72.039 dólares, respectivamente) proporcionalmente muy superiores a sus «escasas» contribuciones de ayuda por habitante (94, 71 y 908 dólares, respectivamente).

Aunque el análisis anterior no propone un principio de financiación concreto, sí revela que, tal y como se financia hoy la AOD, no se respeta la lógica de la exacción progresiva. Técnicamente sería «sencillo» establecer un sistema de reparto progresivo entre los donantes, que se asemeje a los sistemas impositivos que utilizamos para gravar las rentas del trabajo en los Estados de Bienestar europeos. De esta manera, el sistema de AOD no sólo ganaría en progresividad (y justicia distributiva), sino que también mejoraría la credibilidad y legitimidad de los compromisos financieros, lo que podría redundar en un aumento de las cifras de AOD finalmente desembolsadas. A su vez, dada la limitada capacidad del sistema internacional de «hacer cumplir» los acuerdos, es preferible mejorar los incentivos para que se ejerza una efectiva dinámica de «presión entre pares». Hoy día, con sólo cinco países cumplidores de los 23 donantes del CAD, es obvio que dicha presión resulta ineficaz. Con un principio de exacción progresivo –como el que ejemplifica el gráfico 1– aumentaría el número de «cumplidores», y, con ello, se fortalecería también la presión sobre los flagrantes incumplidores. Piénsese que con tan sólo un aumento proporcional que ubique a EEUU y a Japón en la línea de la progresividad se recaudarían muchos más recursos que los que los estudios empíricos han estimado necesarios para sufragar el coste de consecución de los ODM en todos los PED.

⁵² En concreto, se ha estimado la regresión lineal mediante *mínimos cuadrados ordinarios*, especificándose una función exponencial que caracteriza un principio de reparto progresivo: a medida que crece la renta *per cápita* del donante, aumentan más que proporcionalmente los desembolsos de AOD por habitante.

⁵³ De hecho, España se ubicaría por encima del nivel de esfuerzo que le correspondería de acuerdo con este análisis provisional.

GRÁFICO 1
 Progresividad del reparto del esfuerzo financiero de los donantes
 (AOD per cápita frente a PIB per cápita PPA)



	Australia	Austria	Bélgica	Canadá	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Irlanda	Italia	Japón
AOD per cápita	145,05	177,64	240,57	143,07	528,59	236,70	194,94	159,92	59,72	296,14	70,67	71,25
PIB per cápita	35.867,72	35.866,15	33.544,34	36.101,92	34.004,53	33.376,76	30.595,14	33.668,21	27.564,59	39.433,03	28.271,91	31.463,96
	Corea	Luxemburgo	Holanda	Nueva Zelanda	Noruega	Portugal	España	Suecia	Suiza	Reino Unido	EEUU	
AOD per cápita	17,90	908,23	422,48	84,56	928,83	54,92	159,76	542,42	290,30	204,93	94,11	
PIB per cápita	25.498,36	72.038,74	38.047,60	25.010,74	49.415,93	21.174,79	28.412,29	33.768,76	37.788,00	34.204,20	42.809,32	

Promedio de los desembolsos netos de AOD per cápita (respecto de la población del país donante) en el bienio 2008–09 (\$). PIB per cápita en PPA del año 2008 (\$).

Fuentes: elaboración propia con datos de CAD, *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online*, OCDE. Stat, 2010; y Banco Mundial, *World Development Indicators 2010*, Washington DC, 2010.

6.4. Una agenda de objetivos que complete las dimensiones del desarrollo humano

Desde distintos ámbitos se ha criticado que los ODM no agotan las dimensiones que deben caracterizar al proceso de desarrollo humano. Sin ánimo de exhaustividad, me gustaría destacar la importancia de dos dimensiones manifiestamente ausentes en los ODM: la dimensión «subjetiva» del desarrollo y la dimensión de la igualdad y la inclusión social.

En lo que respecta a la primera, algunos analistas apuestan por una agenda de objetivos que atienda preferentemente a las propias «preocupaciones» de las personas pobres y a los aspectos cualitativos, sociales y psicológicos del bienestar. Desde este enfoque se apuesta por definir una estrategia que conciba el «bienestar humano» en una triple dimensión: material, relacional y subjetiva. En este sentido, aunque los ODM incluyen diversos aspectos materiales (como el ingreso, la educación y la salud), resta avanzar en otros aspectos relativos a la seguridad, el respeto, la dignidad, la voz y la vulnerabilidad⁵⁴. La incorporación de esta concepción tridimensional del desarrollo a la agenda de objetivos ayudará a que el sistema de cooperación internacional transite desde una perspectiva sesgada «de oferta» –de provisión de recursos– hacia una perspectiva «de demanda» que considere –y comprenda– las valoraciones y los comportamientos sociales de los beneficiarios, garantizando así la sostenibilidad de los objetivos.

Respecto a la igualdad y la inclusión social, la experiencia de los últimos años revela que el principal impedimento para la consecución de los ODM es la desigual distribución de los progresos, tanto entre países como al interior de los mismos. De este modo, se «cronifican» los problemas del subdesarrollo y la exclusión social entre las personas más vulnerables, entre los habitantes de las zonas rurales y entre aquellos que sufren discriminaciones por sexo, edad, minusvalía o grupo étnico. Para avanzar en la resolución de este problema, es necesario que la agenda de objetivos incluya metas específicas de igualdad (en términos tanto económicos como sociales), al tiempo que adopte indicadores de desarrollo humano ajustados por la desigualdad, que permitan identificar el avance real experimentado por los excluidos.

⁵⁴ A. Sumner, *op cit.*, 2009; A. McGregor y A. Sumner, «Beyond business as usual: What might 3-D wellbeing contribute to MDG momentum?», *IDS Bulletin*, 41 (1), 2010, págs. 104-112.