

Lo que sigue es el texto de la intervención de Rafael Domínguez del 13 de julio de 2015 en el Curso de Verano Complutense, “La agenda de desarrollo post-2015: prioridades y recursos para un desarrollo incluyente y sostenible”.

El examen sobre la nueva agenda de los ODS (Naciones Unidas 2015) se puede hacer desde dos enfoques: pensando dentro de la caja o fuera de la caja del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Primero, pensemos por un momento fuera de la caja: partamos de la crítica radical de Oscar Wilde (1891) cuando se refería a las “virtudes filantrópicas”. Se trata, nos dice, de “remedios que forman parte integrante de la enfermedad”. Remedios que “intentan, por ejemplo, resolver el problema de la pobreza manteniendo vivos a los pobres”, cuando “la única finalidad justa debe ser la reconstrucción de la sociedad sobre unos cimientos tales que la pobreza resulte imposible”. Fin de la cita.

Y ahora, después de asumir que los ODS son parte integrante de la enfermedad, volvamos dentro de la caja para responder a las cuestiones que nos hace el director sobre los elementos de novedad y limitaciones de la nueva agenda, con un par de comentarios finales acerca de los desafíos para su implementación.

Elementos de novedad: la agenda es ambiciosa y global

La agenda de los ODS es muy ambiciosa porque incluye respecto a los ODM nuevos objetivos de desigualdad, crecimiento económico, trabajo decente, urbanización, industrialización, energía, cambio climático, producción y consumo sostenibles, paz, justicia e instituciones. Es decir, junto a la narrativa de pobreza, que dominaba la agenda de los ODM, ahora tenemos las narrativas de desigualdad y sostenibilidad (en su triple dimensión económica, social y ambiental). Frente al desarrollo sin desarrollo de los ODM ahora el Príncipe de Dinamarca ha vuelto al lado de Hamlet (Chang 2010): el desarrollo, además de humano, vuelve a ser crecimiento económico con cambio estructural (industrialización).

En 15 años se pretende haber hecho desaparecer la pobreza en todas sus formas y de todas partes; conseguido el pleno empleo pleno productivo, además de puestos de trabajo dignos para todos; acabado con el hambre y la malnutrición; alcanzado la cobertura sanitaria universal; erradicado el SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales antes ignoradas; ofrecido educación secundaria universal y acceso también universal a la educación

superior; puesto fin a la discriminación por motivos de género y suprimido toda forma de violencia contra las mujeres y las niñas; garantizado vivienda adecuada y asequible, agua, saneamiento, energía moderna fiable y acceso a las tecnologías de comunicación para todos; prevenido y reducido significativamente toda clase de contaminación marina, al mismo tiempo que evitada la extinción de especies; y eliminado todas las leyes, las políticas y las prácticas discriminatorias.

La nueva agenda de los ODS es global: para un solo mundo. Debe trasponerse, pues, tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados. Respecto a estos últimos ello supone una notable novedad, ya que compromete a los gobiernos de la OCDE en general y a los retrógrados de la UE en particular a la lucha contra la pobreza (que deberá ser reducida a la mitad para 2030 de acuerdo a las mediciones nacionales), a la lucha contra el hambre infantil (que deberá ser erradicado para 2030), a la lucha contra las muertes y enfermedades por contaminación (que deberán ser reducidas “sustancialmente” para 2030), a la lucha contra el paro y la precariedad (para 2030 se deberá conseguir pleno empleo y trabajo decente para todo el mundo y en especial para los colectivos de jóvenes, mujeres y discapacitados, reduciendo para 2020 de manera “sustancial” el porcentaje de *ninis*), a la lucha contra la desigualdad (se deberá conseguir para 2030 la llamada prosperidad compartida plus: que el 40% de los más pobres aumente su ingreso por encima de la media nacional), a la lucha contra los desahucios (para 2030 se deberá asegurar el acceso para todos a la vivienda) y a la lucha contra la corrupción y el soborno (que para 2030 se deberán haber reducido “sustancialmente”).

Muchas limitaciones y dos grandes desafíos

Hasta aquí las novedades, en cuanto a las limitaciones de las principales se derivan de las propias ambiciones, que contienen diversas trampas, y del carácter global de la nueva agenda. La limitación de principio es que la nueva agenda no sale de la caja de las “virtudes filantrópicas” de la cita de Oscar Wilde con la que empecé. En los ODS están eliminadas todas las aristas que supongan cambios en las relaciones económicas internacionales (como se ve en los ODS10, en cuanto a las desigualdades internacionales, donde se carece de meta cuantificable y temporalización, y ODS 17, sobre coherencia de políticas, que replica el tono intencional y vago del viejo ODM8). Además, en los ODS se repiten errores del pasado y hay unas cuantas trampas que diluyen la aludida ambición de la nueva agenda.

La lucha contra la pobreza sigue dominada por la versión reduccionista de pobreza de ingreso (1,25\$ al día), basada en el crecimiento económico desconectado de mecanismos de implementación correspondientes de reducción de desigualdad, pese a que el Banco Mundial

tiene datos muy concretos del premio de reducción de pobreza que supondría que el 40% más pobre creciera determinados puntos por encima de la media nacional (World Bank 2015): como en los ODM no habrá suspense, con unos pobres tan pobres (y escasos) la meta de reducción de pobreza para 2030 se conseguirá sin mayores esfuerzos. Esta línea internacional de pobreza de 1,25\$ se considera que no cumple con el Enfoque Basado en Derechos de Naciones Unidas. Sobre este punto se pueden hacer tres consideraciones.

Primera: de acuerdo a los cálculos del Índice de Pobreza Multidimensional, hay 1,6 mil millones de pobres, fracción que equivale a la población mundial que vive por debajo de 2,5\$ al día, umbral que debería ser la línea internacional de pobreza mínima a tomar como referencia en la nueva agenda. Segunda: teniendo en cuenta que la media del ingreso global es de 30\$ al día, ningún país desarrollado aceptaría un estándar de pobreza para sus ciudadanos de menos de 10\$ al día (con ese cálculo habría más de 5 mil millones de pobres), y para los países en desarrollo un estándar realista sería de entre 5\$ y 2,5\$ al día. Y tercera: si se toma en cuenta la esperanza de vida como indicador sintético del bienestar y sus determinantes (salud, educación, nutrición, además del ingreso), dado que la esperanza de vida aumenta con el nivel de consumo pero hasta un determinado punto en que mayor consumo añade cada vez menos ganancias a la esperanza de vida, se podría tomar ese *turning point* (entre 65 y 70 años) como umbral mínimo de nivel de vida (la denominada línea ética de pobreza), lo que nos daría un rango de ingreso para individuos entre 10\$ y 15\$ al día (esta última es la línea de pobreza oficial de EEUU), y para países de entre 15\$ y 25\$ al día (o como mínimo 4-5\$ al día, que es el punto de inflexión del país más eficiente en ese sentido: Vietnam).

En cuanto a la desigualdad, y empezando por la desigualdad horizontal, aparentemente la nueva agenda incluye las demandas feministas para un enfoque más coherente sobre género y desarrollo en su nuevo ODS5, pero ninguna de las seis metas y tres mecanismos de implementación contiene concreción temporal (de hecho este es el único ODS, junto con los del Enfoque Basado en Derechos y el de coherencia de políticas, en que ocurre esta omisión), lo que da idea de la baja prioridad real de este objetivo. Respecto a las desigualdades verticales (ODS10), las ambiciones para la reducción de la desigualdad dentro de los países se vacían de contenido a través de la operacionalización del concepto de prosperidad compartida, en vez de otras posibles metas ligadas a coeficientes de Gini y sobre todo Palma, o ratios salariales entre remuneraciones de ejecutivos y salario medio; y con relación a las desigualdades entre países se echa en falta cuantificación y temporalización de la meta de reducción de desigualdad internacional que podría haberse concretado en acortamiento de brechas de convergencia entre países en desarrollo y desarrollados.

De las dos dimensiones del desarrollo humano, la que a mi juicio presenta más limitaciones es la de salud (ODS3). Aunque se recoge la vieja reivindicación de la cobertura sanitaria universal, la meta 8, siguiendo a la OMS, asume el entendimiento de la cobertura sanitaria universal

como un proceso de aumento de los fondos de cobertura, de la población cubierta y de los servicios prestados, de acuerdo al principio de realización progresiva (de ahí la ausencia de referencia temporal). Por tanto, se confunde la cobertura con el acceso universal (en términos físicos y financieros), lo que deja una puerta abierta a la exclusión sanitaria y a la privatización de los servicios. Esto también vale para el adjetivo “asequible”, que se aplica al acceso a los niveles educativos secundario y superior.

En cuanto a la narrativa de la sostenibilidad, cuatro ODS (12 al 15) tratan de integrar las dos visiones de sostenibilidad (modalidades de consumo y producción sostenibles, lucha contra el cambio climático, conservación y utilización sostenible de los recursos marinos y ecosistemas terrestres para frenar la pérdida de biodiversidad biológica), con metas temporalizadas, pero no se ha considerado el tema de los límites planetarios al crecimiento, que mereció ya la canonización por Science en febrero pasado (Steffen *et al.* 2015). Por tanto, el desarrollo sostenible sigue dominado por la noción blanda de sostenibilidad (desacoplamiento), asociada al llamado crecimiento verde (el nuevo negocio de transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo), que está presente, sin contar el ODS13, en diversas metas de 11 de los 17 ODS.

Por su parte, el intento de integrar el enfoque basado en Derechos Humanos del ODS16 sigue evidenciando baja prioridad ante la falta de referente temporal de las metas asociadas y la definición puramente intencional de las mismas. Y esto último vale para las metas de coherencia de políticas (asociación mundial para el desarrollo sostenible: ODS17), sin considerar de manera más comprometida y precisa la relación de las migraciones y el desarrollo (metas 8.8 y 10.7), la participación de los PED en las instituciones de gobernanza mundial (meta 16.8), o la responsabilidad de las multinacionales en la inseguridad alimentaria (ODS2) y los daños ambientales y sociales ocasionados por las industrias extractivas (ODS15).

Justamente, este problema de coherencia de políticas es uno de los dos mayores *desafíos* de la agenda. Me pregunto si los países del CAD, en especial los de la UE, van a seguir con su insoportable cháchara sobre la lucha contra la pobreza, la desigualdad, la corrupción y las violaciones de los Derechos Humanos, dando lecciones al mundo, cuando en sus relaciones entre ellos y cuando las medidas internas de varios de ellos multiplican esos problemas, como vemos en el caso de España, y cuando son incapaces de repartirse 40.000 refugiados entre más de 500 millones de europeos. El otro desafío, y con esto termino, es si los países del CAD asumirán consecuentemente el carácter global de la nueva agenda y aceptarán las reprimendas internacionales por no cumplir con las metas de lucha contra la pobreza, el hambre infantil, las muertes y enfermedades ocasionadas por la contaminación, el combate contra el paro, la precariedad, la desigualdad, los desahucios y la corrupción y el soborno, o simplemente actuarán como si estuviéramos en 2000, sin darse cuenta de que en el mundo de 2015 los antiguos países pobres se han vuelto, como los pobres de los que hablaba Wilde en el

ensayo que citaba al principio, “íngratos, descontentadizos, rebeldes, ingobernables”. Wilde añadió: “Y hay que reconocer que están es su perfecto derecho. Comprenden que la caridad es un medio ridículamente inadecuado de restitución parcial... ¿Por qué iban a agradecer las migajas que caen de la mesa del rico? Lo justo sería que ellos se sentasen también en esa mesa; y empiezan ya a saberlo”.

Chang, H.J. (2010): “Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today’s «development» discourse”, en S. Khan & J. Christiansen (eds.), *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*.

Routledge, Abingdon.

Naciones Unidas (2015): *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Global Action. Final draft of the outcome document for the UN Summit to adopt the Post-2015 Development Agenda*,

disponible [aquí](#). Steffen, W. et al. (2015): “Planetary boundaries: Guiding human development on changing planet”,

Science

, 347(6223).

Wilde, O. ([1891] 1972): “El alma del hombre bajo el socialismo”, en *Obras completas*. Aguilar, Madrid.

World Bank (2015): *A Measured Approach on Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity. Concepts, Data, and the Twin Goals*.

. The World Bank Group, Washington.